Das formale Recht der Polizeiverordnungen

nach dem Preuss. Gesetz vom 1. Juni 1931.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität

zu Breslau

vorgelegt von

Günter May

Gerichtsreferendar aus Görlitz

1933

Dissertationsdruckerei und Verlag Konrad Triltsch, Würzburg.

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Referent:

Geheimrat Professor Dr. Helfritz.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis V
I. Einleitung 1
II. Zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigte Behörden . . 4
1.) Die Minister 5
2.) Die Oberpräsidenten 6
3.) Die Regierungspräsidenten 7
4.) Die Landräte 8
5.) Die Ortspolizeibehörden 8
a) in den Städten 10
b) auf dem Lande 11
6.) Die Staatlichen Polizeibehörden 12
III. Verschiedenheiten infolge der Über- und Unterordnung 13
1.) Orts-, Kreis- und Landes-Polizei 13
2.) Die Abstufung der Höhe der angedrohten Übel 16
3.) Räumliche Geltungsgebiete 19
4.) Übertragung des Verordnungsrechtes auf nachgeordnete Behörden 25
5.) Anweisungsrecht 26
IV. Der Erlaß von Polizeiverordnungen 27
1.) Mitwirkung anderer Stellen 27
a) Zustimmung 28
b) Nachträgliche Genehmigung 31
c) Anhörung 32
2.) Die Publikation 32
a) Formerfordernisse der Polizeiverordnungen 32
b) Veröffentlichung von Polizeiverordnungen 35
V. Geltungsdauer 37
1.) Außerkrafttreten von Polizeiverordnungen 37
2.) Außerkraftsetzung von Polizeiverordnungen 39
3.) Aufhebung von Polizeiverordnungen 40
VI. Die Kontrolle des Polizeiverordnungsrechts 41
1.) Direkte Verwaltungskontrolle 41
2.) Indirekte Verwaltungskontrolle 42
3.) Direkte Rechtskontrolle 43
4.) Indirekte Rechtskontrolle 44
Lebenslauf 45

Literaturverzeichnis.

(Die Zitierweise ist jeweils in Klammern beigefügt.)

Abegg, W., Das Polizeiverordnungswesen in Gegenwart und Zukunft in „Die Polizei" Bd. 23, 1926, S. 301 ff.

— Die Bereinigung des Polizeiverordnungswesens in Preußen. In „Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt 1931" Bd. 52, S. 61 ff. (RuPrVBl.)

Anschütz, Gerh., Deutsches Staatsrecht in „Holtzendorff-Kohler": Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. IV, 1, 1914.

— Begriff der Polizei und die Schranken der Polizeigewalt in „Staats- und Selbstverwaltung" 1921/22 Bd. 3, S. 400 ff.

— Art. „Polizei" in Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften Bd. III 1924 (HdK) und im Ergänzungsband H bis Z. 1927.

Arian, Dr., Das Polizeiverordnungsrecht bei Eingemeindungen in „Die Polizei" 1929 Bd. 26, S. 354 ff.

v. Arnstedt, O., Das Preußische Polizeirecht Bd. 1, 1905, Bd. 2, 1907, in „Handbücher des Preußischen Verwaltungsrechts Bd. II 1 u. 2".

Bartels, Ludw., Polizeilehrbuch 4. Aufl. 1928.

Besgen, Fritz, Die Wirkung der Eingemeindung auf Polizeiverordnungen nach preuß. Recht. Diss. Leipzig 1909.

v. Bitter, Art. „Polizei" und „Polizeiverordnungen", Handwörterbuch der Preuß. Verwaltung 1928.

Bornhak, Conr., Das Polizeiverfügungsrecht in Preußen in „Verwaltungsarchiv" Bd. 5 S. 137 ff.

Cremerius, Das kommende Polizeiverwaltungsgesetz in „Deutsches Polizeiarchiv" Bd. 10 S. 62 ff. 1931.

Drews, Preuß. Polizeirecht allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1929.

— Beschränkung der Geltungsdauer von Pol. VO. in „Deutsche Juristenzeitung" 1928 Bd. 33 S. 893 ff. (DJZ.)

— Der Entwurf eines preuß. Polizeiverwaltungsgesetzes in „Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt" 1931 Bd. 52 S. 2 ff. (RuPrVBl.)

Drews-Lassar, Allgemeines Polizeirecht in M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen Bd. 2, 1928.

Eichhoff, Das neue Preuß. Polizeiverwaltungsgesetz in „Deutsche Juristenzeitung" 1931 Bd. 36 S. 804 (DJZ).

v. Eynern, Der Entwurf eines Polizeiverwaltungsgesetzes in „Deutsches Wohnungsarchiv" Bd. 6 Sp. 153, 1931.

Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 8. Aufl. 1928 (Fleiner).

Friedrich, Julius, Das Recht der Polizeiverordnungen und der Polizeiverfügungen in „Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrecht" Bd. II 1 1916 S. 180 bis 242 (Handb. Komm. VuVR).

Friedrichs, Karl, Das Polizeigesetz vom 11. 3. 1850, 1911 (Pol. Ges.)

— Polizeirecht in „Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen" Bd. II 1, S. 11 bis 165, 1916 (Handb. Komm. VuVR).

— Grundzüge des Polizeirechts 2. Auflage 1927.

Gerland, Otto, Das Recht der Polizeiverordnungen in der Preußischen Monarchie 2. Aufl. 1901 in „Heymanns Taschengesetzsammlung Bd. 55" (Pol.-VO.-Recht).

— § 10 II 17 Allgemeines Landrecht in „Preußisches Verwaltungsblatt" 1906/7 Bd. 28 S. 176 ff. und S. 193 ff. (PrVBl).

Goldschmidt, James, Verwaltungsstrafrecht 1902, (Verw. Strafr. 1902).

— Verwaltungsstrafrecht im Verhältnis zur modernen Staats- und Rechtslehre in „Festgabe der Jur. Gesellschaft zu Berlin für Richard Koch 1903" (Verw.-Strafr. 1903).

— Zur Reform des Strafrechts in „Juristische Wochenschrift 1926 Bd. 55 II S. 2719 ff. (JW).

Grzesinski, Das Polizeiverordnungswesen in Preußen in „Die Polizei" 1928 Bd. 25 S. 1 ff.

— Polizeiverwaltungsreform und einheitliches Polizeirecht in Preußen in „Die Polizei" 1930 Bd. 27 Seite 351 ff.

Guckenheimer, Strafrecht und Verwaltung in „Verwaltungsarchiv" Bd. 35 S. 276 ff., 1930 (Verw. Archiv).

Hatschek, Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts 7./8. Aufl. 1931.

v. Hippel, Handbuch der Polizeiverwaltung 2. Aufl. 1910.

Hofacker, Verhältnis der Exekutiv- (Ungehorsams-, Zwangs-) Strafen zu den Kriminal- (Allgemeinen) -Strafen nach geltendem Recht in „Verwaltungs-Archiv 1906" Bd. 14 S. 447 ff. (Verw. Archiv).

— Über Verwaltungsstrafrecht in „Verwaltungs-Archiv 1907" Bd. 15 S. 404 ff. (Verw. Archiv).

— Die polizeiliche Verfolgung von Übertretungen in „Preuß. Verwaltungsblatt" 1907/8 Bd. 29 S. 965 ff. (PrVBl).

— Der Entwurf einer Strafprozeßordnung und das Verwaltungsstrafverfahren in „Preuß. Verwaltungsblatt 1907/8" Bd. 29 S. 1005 ff. (PrVBl).

— Die Staatsverwaltung und die Strafrechtsreform 1919 (Staatsverwaltung).

— Die Reform des Strafgesetzbuchs 1921.

Höpfner, Die polizeiliche Verfolgung von Übertretungen in „Preußisches Verwaltungsblatt 1907/8" Bd. 29 S. 781 ff. (PrVBl).

Jebens, Erlangen Polizeiverordnungen usw. bei Erweiterungen des ihnen zuerst unterworfenen Bezirks ipso jure auch in den neuen Bezirksteilen verbindliche Kraft? in „Preuß. Verwaltungsblatt 1900/01" Bd. 22 S. 509 ff. (PrVBl).

Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung 1887.

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht 2 Aufl. 1929.

— Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung 1913 (Gesetz, Gesetzanw. usw.).

— Reichsgründung und Verwaltungsrecht in „Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt“ 1931 Bd. 52 S. 41 ff. (RuPrVBl).

Kempner, Der Entwurf eines Polizeiverwaltungsgesetzes in „Deutsche Juristenzeitung“ 1931 Bd. 36 S. 297 ff. (DJZ).

— Erwiderung (Artikel von Waldecker) in „Die Justiz“ 1931 Bd. 6 Heft 9.

Kerstiens, Typische Fehler in Polizeiverordnungen in „Die Polizei“ 1929 Bd. 26 S. 503 ff.

— Typische Fehler in Polizeiverordnungen 1929 in „Die Polizei“ Bd. 26 Seite 563 ff.

— Die preußischen Polizeireformgesetze und der Staatsrat in „Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt“ 1931 Bd. 52, S. 146 ff. (RuPrVBl).

— Zur Kritik eines Polizeiverwaltungsgesetzes in „Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt“ 1931 Bd. 52 S. 310 ff.

— Die Reform des Polizeirechts in Preußen in „Verwaltungsarchiv“ 1931 Bd. 36 S. 206 (Verw.Archiv).

Klausener, Zur Polizeirechtsreform in „Die Polizei“ 1930, Bd. 27 S. 403 ff.

Klausener, Kerstiens u. Kempner, Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, 1931. (KKK).

Klee, K., Übertretungen und gemeinschädliches Verhalten in „Aschrott-Kohlrausch, Reform des Strafrechts 1926“, (Aschrott-Kohlr.)

— Zur Frage eines besonderen Verwaltungsstrafrechts in „Archiv für Strafrecht und Strafprozeß“ 1927 Bd. 71 S. 2 ff.

Koch, Heinz, Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung in „Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht“ Bd. 5 Heft 3, 1909.

Koehne, Grenzen der Polizeigewalt (§ 10 II 17 ALR und § 6 PVG) in „Preuß. Verwaltungsblatt“ 1906/7 Bd. 28 S. 850 ff. (PrVBl).

Kohlrausch, Der allgemeine Teil des Entwurfs 1925 in „Aschrott-Kohlrausch, Reform des Strafrechts“ 1926, (Aschrott-Kohlr.)

Kurt, Georg, Ein Beitrag zur Neuregelung des Polizeiverordnungsrechts in „Deutsches Polizeiarchiv“ 1931, Bd. 10, S. 65.

Lange, Karl, Das Polizeiverordnungswesen in „Die Polizei“ 1926 Bd. 23 S. 410.

Lassally, Zur Reform des Polizeiverordnungsrechts in „Deutsche Juristenzeitung“ 1927 Bd. 32 S. 1182 ff. (DJZ).

Lassar, Das Polizeiverwaltungsgesetz in „Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt“ 1931, Bd. 52 S. 585 ff. (RuPrVBl).

Lindemann, Otto, Die Gesetzgebung über Polizeiverordnungen in Preußen in „Guttentag'sche Sammlung Preußischer Gesetze“ 2. Auflage 1912, Bd. Nr. 36.

Loening, Artikel „Polizei“ in „Elster, Handwörterbuch der Staatswissenschaft“ Bd. 6, Aufl. 4, 1925.

Loewe-Rosenberg, Strafprozeßordnung, Kommentar 1929, 18. Aufl.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, 3. Aufl. 1924 (Verw. Recht).

Neuwiem, Polizeirecht, allgemeiner Teil, in „Giese - Neuwiem - Cahn, Deutsches Verwaltungsrecht“ 1930.

— Die kommunalen Zweckverbände in Preußen 1919 (Zweckverbände).

Oehler-Albrecht, Preußisches Allgemeines Polizeirecht 6 Aufl. 1930, in „Handbuch der Polizei Bd. 1".

Peters, Hans, Polizei in „Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung" 25. Aufl. 1930.

— Das Polizeiverordnungsrecht in Gegenwart und Zukunft in „Archiv für Strafrecht und Strafprozeß" 1927, Bd. 71 S. 121 ff.

— Die Polizeiwidrigkeit und ihre Beziehungen zur Rechtswidrigkeit in „Verwaltungsarchiv" 1922 Bd. 29 S. 369 ff. (Verw. Archiv).

Pini, Eingemeindungsfragen in „Preuß. Verwaltungsblatt" 1921/22 Bd. 43, S. 28 ff. Abschnitt E (PrVBl).

Richardt, Zum Entwurf eines Polizeiverwaltungsgesetzes in „Preuß. Gemeindezeitung" 1931, Bd. 24, S. 17 ff.

Rosin, H., Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen 2. Aufl. 1895 (Pol.VO.-Recht).

— Der Begriff der Polizei und der Umfang des Polizeiverfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen 1895, Sonderdruck aus dem Verwaltungsarchiv. (Begriff)

— Artikel, „Polizei" in „Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts" 1914, 2. Auflage Bd. 3.

— Die Anhörungspflicht beim Erlaß von Polizeiverordnungen in „Deutsche Juristenzeitung" 1905 Bd. 10, S. 135 ff. (DJZ).

Schoen, Paul, Deutsches Verwaltungsrecht in „Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. IV 2" 1914, (Enzyklopädie d RW).

— Die Verordnungen in „Handbuch der Politik" Bd. 1, 1920, (Handb. d. Polit.).

Stephan, Die Veränderung von Gemeindegrenzen und ihre Rechtsfolgen in „Verwaltungsarchiv" Bd. 11 S. 307 (Verw. Arch.).

Stier-Somlo, Fritz, Handbuch des Kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, Bd. 1, 1928, 2. Aufl. (Handb. Komm. VuVR).

— Städterecht in „Handbuch des Kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen" Bd. 1, 1919 (Handb. Komm. VuVR).

— Artikel „Polizei" und „Polizeiverordnungen" in „Handwörterbuch der Rechtswissenschaft" 1927, (HdR).

— Eingemeindungsrecht und Preußisches Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsrechtliche Abhandlungen in „Festgabe für das OVG 1925".

— Artikel „Gemeindebezirk" in „Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts Bd. 2, 2. Aufl. 1914" (Stengel-Fleischmann).

Thoma, Richard, Der Polizeibefehl im Badischen Recht 1906, (Polizeibefehl).

— Grundrechte und Polizeigewalt, Verwaltungsrechtliche Abhandlungen in „Festgabe zur Feier des 50-jährigen Bestehens des Preuß. OVG 1925."

Waldecker, Ludwig, Zum Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz in „Die Justiz" 1931 Bd. 6, S. 516 ff.

Wolf, B., Die Gesetzgebung über das Polizeiverordnungsrecht in Preußen 1910 (Pol.-VO. Recht).

Wolzendorff, Kurt, Die Grenzen der Polizeigewalt, Erster Teil: Über den Umfang der Polizeigewalt im Polizeistaat, Zweiter Teil: Die Entwickelung des Polizeibegriffs im Neunzehnten Jahrhundert, in „Arbeiten aus dem jur., staatsw. Seminar in Marburg" 1905/06 Heft Nr. 3 und 5.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (RGZ).

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (RGStr).

Entscheidungen des Kammergerichts (KG).

Entscheidungen des Preuß. Oberverwaltungsgerichts (OVG).

Preußisches Verwaltungsblatt (PrVBl).

Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt (RuPrVBl).

Das Recht, Jur. Zentralblatt für Praktiker (Recht).

Sitzungsberichte des Preuß. Landtages, 3. Wahlperiode 1 Tagung 1928—1931, 1. Beratung: Sitzung 203.
2. Beratung: Sitzung 233—235.
3. Beratung: Sitzung 238.
(Landtagsprotokolle).

Drucksachen des Preußischen Landtages, 3. Wahlperiode 1 Tagung 1928—1931, Band XII ff.

Bericht des Ausschusses für Verfassungsfragen über den Entwurf eines Polizeiverwaltungsgesetzes. Landtagsdrucksache Nr. 7282, (Ausschußprotokolle, vergl KKK).

Runderlaß des MdI. vom 21. 8. 1931, II D 2140 (MinBliV S. 830).

Ausführungsbestimmungen vom 1. 10. 1931 zum Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931. (GS S. 77.) MdI II D 2111 XII. (MinBliV).

Begründung, Allgemeiner und besonderer Teil. Landtagsdrucks. Nr. 5933. (Begründung, vergl. KKK).

Entwurf und Begründung eines Gesetzes über die Aufhebung und die Gültigkeitsdauer der Pol. VO in „Archiv für Strafrecht und Strafprozeß" Bd. 71 S. 81 ff.

I. Einleitung.

Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (GS. S. 77 ff.) ist das neueste der drei großen Gesetzgebungswerke der letzten Jahre auf dem Gebiete des modernen Polizeirechts. Wenn es auch nicht möglich war und ist, das gesamte Polizeirecht in einem einzigen Gesetze zu vereinigen, so ist es dem Gesetzgeber doch gelungen, eine Kodifikation des allgemeinen Teils des preußischen Polizeirechts zu schaffen, das bisher in vielen Einzelgesetzen verstreut oder überhaupt noch nicht gesetzlich festgelegt war. Daneben sind eine Anzahl von Reformen durchgeführt worden. Zu den wesentlichsten Neuerungen gehört dabei die Umgestaltung und Zusammenfassung des formellen und materiellen Polizeiverordnungsrechts.

Diese Neuregelung, soweit sie das formale Recht der Polizeiverordnungen betrifft, im Gegensatz zum bisherigen Rechtszustande zusammenfassend zu behandeln, soll die Aufgabe dieser Arbeit sein.

Die folgenden Ausführungen werden sich dabei nur auf das Polizeiverordnungsrecht der Behörden erstrecken, denen die Wahrnehmung der allgemeinen polizeilichen Aufgaben obliegt. Diese Einschränkung ergibt sich daraus, daß § 8 PVG ausdrücklich bestimmt:

> „Die Sonderpolizeibehörden bleiben in ihrer Organisation und besonderen Zuständigkeit unberührt."

Der Grund für diese Bestimmung ist darin zu suchen, daß einerseits die Sonderpolizei zum Teil reichsrechtlich geregelt ist, so die Bahnpolizei, also einer landesrechtlichen Regelung vollkommen entzogen ist, andererseits aber die Sonderpolizei im Zusammenhang mit zugehörigen Materien abschließend geregelt ist, so z. B. die Bergpolizei, sodaß ein Herausnehmen aus diesem Zusammenhang unmöglich oder zumindest unzweckmäßig ist und nur zu Unzuträglichkeiten führen würde.

Die Wahrnehmung der allgemeinen polizeilichen Aufgaben liegt den ordentlichen Polizeibehörden ob. Dies sind nach

§ 2 Abs. 1 PVG die Landes-, Kreis- und Ortspolizeibehörden. Neben diesen werden aber in gewissen Fällen auch noch andere Organe tätig, die selbst keine Polizeibehörden sind. Dies sind die zum Erlaß von Polizeiverordnungen (Pol.VO.) nach § 25 PVG berechtigten Minister und Oberpräsidenten [1]) und die anderen Stellen, die beim Erlaß von Pol.VO. mitzuwirken haben [2]).

Das PVG beschränkt sich also auf die Regelung des Polizeirechts für die allgemeinen Polizeibehörden. Hierbei handelt es sich zum großen Teil nur um eine Zusammenfassung der in vielen Einzelgesetzen zerstreuten Bestimmungen und um eine gesetzliche Festlegung der bisher nur von der Rechtsprechung und Wissenschaft erarbeiteten und aufgestellten Grundsätze. In soweit bringt das Gesetz also im Verhältnis zum bisherigen Recht keine Änderung und will dies auch garnicht. Bei der Auslegung des Gesetzes haben Praxis und Wissenschaft zwar das Gesetz selbst zur rechtlichen Grundlage zu machen, „soweit sich jedoch aus Abweichungen des Gesetzes vom bisherigen Rechtszustand etwas anderes nicht ergibt, können die vorliegenden Ergebnisse von Rechtsprechung und Literatur zur Erläuterung des Gesetzes herangezogen werden" [3]).

An den Anfang des Abschnittes über „Die Polizeiverordnungen" hat der Gesetzgeber im § 24 PVG die Definition des Begriffs „Polizeiverordnung" gestellt.

> „Polizeiverordnungen sind polizeiliche Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet sind."

Damit ist endlich eine gesetzliche Definition aufgestellt worden. Bisher war der Begriff „Polizeiverordnung" nur von der Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelt worden, ohne in irgend einer Form in Preußen seinen gesetzlichen Niederschlag gefunden zu haben. Auch jetzt wieder bei Beratung des PVG wurden vereinzelt Stimmen laut, die die Eignung des Gesetzes für die Aufstellung einer jeden Definition der Pol.VO. bezweifelten [4]). Es drang aber die Erkenntnis durch, daß im Interesse der Praxis und der Bevölkerung eine klare Definition unbedingt nötig sei.

Nach dieser Definition sind also Pol.VO. abstrakte, für eine unbestimmte Anzahl von Fällen, und generelle, an eine unbe-

[1]) siehe unten S. 5 u. 6.
[2]) siehe unten S. 27 ff.
[3]) Lassar, Das Polizeiverwaltungsgesetz in RuPrVBl. Bd. 52, S. 586.
[4]) Ausschußprotokolle 1. Lesung KKK S. 173.

stimmte Anzahl von Personen gerichtete, polizeiliche Gebote oder Verbote. Hierdurch unterscheiden sie sich von allen anderen polizeilichen Maßnahmen, denn Polizeiverfügungen sind individuell und konkret, sie richten sich gegen eine bestimmte Person oder einen bestimmten Fall. (§§ 40 ff. PVG.) Alles andere sind sonstige Anordnungen der Polizeibehörden. (§ 58 PVG.) Zu diesen gehören insbesondere die generell, an eine unbestimmte Anzahl von Personen, aber für einen bestimmten konkreten Fall ergehenden polizeilichen Anordnungen. Um ihre Einbeziehung unter die Pol.VO. ist bei der Beratung des § 24 PVG lebhaft gestritten worden, weil sie verschiedentlich rechtlich als Pol.VO. angesehen wurden[5]). Man hat sie aber schließlich hauptsächlich aus rein praktischen Erwägungen nicht als Pol.VO., sondern als sonstige Anordnungen behandelt. Der Grund hierfür war, daß solche Anordnungen meistens erst im letzten Augenblick getroffen werden können. Auch wenn sie Pol.VO. wären, könnten sie in solchen Fällen ohne vorherige Zustimmung ergehen[6]). Eine nachträgliche Versagung der erforderlichen Zustimmung würde die Pol.VO. erst von diesem Zeitpunkt an unwirksam werden lassen[7]). Inzwischen wäre sie aber schon längst von selbst außer Kraft getreten. Wenn man diese Anordnungen also als Pol.VO. ausgebildet hätte, so hätte dies nur zu einer überflüssigen Mehrbelastung des Behördenapparates und zum Erlaß einer großen Zahl unnötiger Pol.VO. geführt, ohne dem Publikum eine größere Rechtssicherheit zu gewähren, als es bei der jetzigen Regelung hat.

Auf das materielle Polizeiverordnungsrecht kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Es sei nur kurz darauf hingewiesen, daß nach § 14 PVG, der im wesentlichen nur eine dem heutigen Sprachgebrauch entsprechende Wiedergabe des § 10 II 17 ALR und der hieraus von Rechtsprechung und Wissenschaft entwickelten Lehre von den Aufgaben der Polizei festlegen will, die Polizeibehörden im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtmäßigem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, insbesondere Pol.VO. zu erlassen haben, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird. Die Pol.VO. dür-

---

[5]) Jellinek, RuPrVBl Bd. 52 S. 112 Sp. 1 und Ges. Ges. Anw. usw. S. 142 ff.,
Antrag Nr. 29, 2. Lesg. im Verf. Ausschuß.

[6]) siehe unten S. 31.

[7]) siehe unten S. 31 ff.

fen keine Bestimmungen enthalten, die mit den Gesetzen oder mit Rechtsverordnungen einer höheren Behörde in Widerspruch stehen (§ 30 PVG). Sie müssen bestimmt und aus sich allein verständlich sein. Nur in ganz bestimmten Fällen sind daher Hinweise und Bezugnahmen auf Anordnungen außerhalb der Pol.VO. selbst gestattet (§ 31 PVG). Nicht mehr wesentlich ist den Pol.VO., daß sie für den Fall der Zuwiderhandlung irgendwelche Übel oder Nachteile androhen. Sie können aber solche Androhungen enthalten (§ 33 PVG). Dieser bisher schon in Süddeutschland bestehende Zustand ist für Preußen neu. Das PVG ist aber noch weiter gegangen. Es hat die nach dem Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 herrschende Ansicht, daß die Pol.VO. RechtsVO., ihr wesentliches Merkmal eine Strafandrohung und ihre Übertretung kriminelles Unrecht sei, das mit krimineller Strafe geahndet werden müsse[8]), verlassen und sieht in der Pol.VO. nur noch eine Verwaltungs-VO.[9]), in ihrer Übertretung eine Verwaltungswidrigkeit, die mit Zwangsgeld und seinen Ersatzzwangsmitteln geahndet werden könne. Dieses Zwangsgeld sei keine kriminelle Strafe, sondern nur eine Verwaltungsstrafe[10]). Die Vereinbarkeit dieser Regelung des § 33 PVG mit dem Reichsrecht ist sehr bestritten[11]).

II. Zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigte Behörden.

Einschneidende Änderungen bringt das Polizeiverwaltungsgesetz unter anderem für die Berechtigung der einzelnen Polizeibehörden und der Minister und Oberpräsidenten zum Erlaß von Pol.-VO. Bisher war es eine Sonderheit des preußischen Polizeirechts, daß alle Polizeibehörden auch in gewissem Umfange zum Erlaß von Polizeiverordnungen berechtigt waren.

---

[8]) Anschütz, H. d. K. III. S. 471 Sp. 2.,
Friedrichs, Pol. Ges. S. 73/74,
Rosin, Pol. VO-Recht S. 35 u. a. m.

[9]) Oehler-Albrecht S. 123, KKK S. 62/63.
O. Mayer, Verw.-Recht S. 84.
Goldschmidt, Verw. Strafr. 1902 S. 193.
Goldschmidt, Verw. Strafr. 1903 S. 416.

[10]) KKK S. 189 ff., Goldschmidt, Verw. Strafr. 1902 S. 548, ders. in J. W. 1926 S. 2720.

[11]) KG. in JW. 1932 S. 1774 ff.
A. M. Urteil des Staatsger. Hofs f. d. D. R. vom 20. Juni 1932.

Den Ortspolizeibehörden in Polizeibezirken mit weniger als 5000 Einwohnern hat man nun das Polizeiverordnungsrecht genommen und auf der anderen Seite dem Innenminister und den zuständigen Fachministern das Verordnungsrecht allgemein eingeräumt. Der Grund für diese wesentliche Änderung in der Kompetenzverteilung ist vor allem in den Mißständen zu suchen, die sich aus der Überfülle von Pol.VO. ergaben. Es war infolge der Unmenge von Pol.VO. meistens nicht einmal den Beamten der Polizei, noch viel weniger natürlich dem Einzelnen möglich, alle diese Verordnungen zu kennen, die zum großen Teil noch aus dem vorigen Jahrhundert stammten. Eine geringe augenblickliche Besserung brachte die Aufhebung aller Pol.VO., die vor dem 1. 1. 1900 erlassen waren durch Beschluß des M. d. I.[12]). Man hofft nun neben der zeitlichen Begrenzung der Geltungsdauer besonders durch die Verringerung der zum Erlaß berechtigten Behörden die Unzahl der Pol.VO. zu vermindern und auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken.

1.) Die Minister.

Der Innenminister und die zuständigen Fachminister waren auch bisher schon zum Erlaß von Pol.VO. berechtigt, aber nur

> „soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch die Zentralbehörden verwiesen." § 136 LVG.

Es stand den Ministern kein allgemeines, sondern nur ein auf spezieller Delegation beruhendes Pol.Verordnungsrecht zu. „Nur soweit"[13]) eine ausdrückliche gesetzliche Delegation bestand, waren die Minister zum Erlasse von Pol.VO. berechtigt. Allerdings konnte es zweifelhaft sein, auf welche Bezirke sich das Pol.VO.-Recht erstreckte.

Das Pol.-Verwaltungsgesetz bringt hier eine bedeutende Reform.

> „Der M. d. I. und die zuständigen Minister im Benehmen mit dem M. d. I. können Pol.VO. innerhalb ihres Geschäftsbereiches . . . erlassen"[14]).

Hier ist nichts gesagt von einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung wie im § 136 LVG. Ganz allgemein erhalten die Minister

[12]) Beschlüsse vom 14. 1. 29. / 20. 2. 30. — II D 14/II D 27 (Min. Bl. i. V. S. 360/181).
[13]) Rosin, Pol. VO.-Recht S. 190.
[14]) § 25 Abs. 1 PVG.

das Recht zum Erlaß von Pol.VO. Das bedeutet eine große Machterweiterung und es hat infolge dessen schwere Kämpfe gekostet, ehe der § 25 PVG in seiner jetzigen Form in der dritten Beratung angenommen wurde.

Begründet wurde das ministerielle Verordnungsrecht von Seiten der Regierung damit, daß seine Einführung eine wesentliche Vereinfachung gegenüber dem bisherigen Zustand bedeute. In vielen Fällen sei eine einheitliche Regelung, besonders auch im Interesse der Staatsbürger, unbedingt erforderlich [15]). Bisher konnten die Minister eine solche einheitliche Regelung nur durch Erlaß von Musterpolizeiverordnungen und Anweisung der untergeordneten Behörden zum Erlaß gleichlautender Verordnungen durchführen. Es waren also 36 Regierungspräsidialverordnungen nötig, um denselben Zweck zu erreichen [16]). Daß das, abgesehen von der Unübersichtlichkeit infolge der großen Zahl von VO., zu einer unnötigen Mehrbelastung führte, leuchtet ein. Nur mußten Garantien dafür geschaffen werden, daß das Verordnungsrecht der Minister nicht einerseits das Gesetzgebungsrecht des Parlaments und andererseits das Verordnungsrecht der untergeordneten Behörden beeinträchtigt [17]). Die Machterweiterung wurde aber nur „aus Gründen technischer Vereinfachung", nicht als „politische Machterweiterung" eingeführt [18]). Es wurden zwar in allen Lesungen Anträge eingereicht, die den früheren Rechtszustand aufrecht erhalten wollten [19]), sie wurden aber immer abgelehnt. Damit hatten die Minister ganz allgemein das Pol.VO.-Recht bekommen.

Daß die Minister innerhalb ihres Geschäftsbereichs nur im Benehmen mit dem M. d. I. Pol.VO. erlassen dürfen, beruht auf der Erkenntnis, daß der M. d. I. als „Polizeiminister" die Verantwortung für die gesamte Polizei trägt und man ihm dafür auch ein Mitbestimmungsrecht einräumen mußte.

2.) Die Oberpräsidenten.

Ihnen stand das Pol.VO.-Recht gemäß § 137 Abs. 1 LVG zu, und zwar nach dem Grundsatz des Preuß. Pol.VO.-Rechts, wonach

---

[15]) Begründung bes. Teil, vergl. KKK S. 64.
[16]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 328.
[17]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 358.
[18]) Landtagsprotokolle 238. Sitzg. Sp. 20 836.
[19]) Antrag 30 1. Lesung KKK S. 174.
Antrag 23 2. Lesung KKK S. 236.
Landtagsdrucksache 7117 Ziff. 1, 2. Beratung.
Landtagsdrucksache 7212 Ziff. 1, 3. Beratung.

das Recht der übergeordneten Behörde erst dann wirksam wird, wenn das der Unterbehörde räumlich nicht mehr ausreicht, immer erst dann, wenn mehr als ein Regierungsbezirk durch die VO. betroffen werden sollte.

An diesem Zustande hat das Polizeiverwaltungsgesetz nichts geändert. Nur eine Streitfrage hat der zweite Halbsatz des § 25 Abs. 3 PVG positiv geregelt. Es war die Frage aufgetaucht, ob der Polizeiverwaltungsbezirk Berlin etwa als Provinz im Sinne von § 137 LVG zu gelten habe. Nahm man dies an, so ergaben sich daraus die merkwürdigsten Konsequenzen: Der Oberpräsident von Brandenburg ist gemäß § 41 Abs. 1 LVG zugleich Oberpräsident von Berlin. Er würde also dann auch Oberpräsidialverordnungen haben erlassen können, wozu er nach § 139 LVG der Zustimmung des Provinzialrats bedurft hätte. Da er aber wiederum nach § 43 Abs. 1 LVG selbst anstelle des Provinzialrats tritt, so würde er beim Erlaß von Landes-Pol.VO. überhaupt nicht an die Mitwirkung eines Selbstverwaltungsorgans gebunden sein. Neben ihm hätte als Landespolizeibehörde für Berlin, also für denselben Bezirk, noch der Polizeipräsident von Berlin nach § 42 Abs. 2 LVG gestanden, der seinerseits an die Zustimmung des Oberpräsidenten von Berlin, also des Oberpräsidenten von Brandenburg, gemäß §§ 139, 43 Abs. 1 LVG gebunden war. Deshalb hatte das Oberverwaltungsgericht[20]) dem Vorgehen des M. d. I. folgend sich auf den aus den §§ 137—142 LVG gefolgerten Grundsatz gestellt, daß „das Verordnungsrecht der höheren Behörde grundsätzlich erst dann gegeben ist, wenn die Zuständigkeit der nachgeordneten Behörde in räumlicher Beziehung nicht mehr ausreicht und daß auch kein Grund ersichtlich sei, weshalb man dem Oberpräsidenten ein Verordnungsrecht hier einräumen sollte", und das Verordnungsrecht des Oberpräsidenten von Berlin verneint. Dieser Grundsatz ist nun im § 25 Abs. 3, 2. Halbsatz klar ausgesprochen worden.

3.) Die Regierungspräsidenten.

Auch sie hatten ein Pol.VO.-Recht nach § 137 Abs. 2 LVG, an dem der § 26 Abs. 1 PVG nichts ändert. Der Übersichtlichkeit halber ist im § 26 Abs. 2 PVG der Polizeipräsident von Berlin besonders erwähnt. Dasselbe Verordnungsrecht hatte dieser bisher aufgrund von § 42 Abs. 2 LVG. Insoweit bringt § 26 PVG also keine Änderung gegenüber dem bisherigen Rechtszustand.

[20]) OVG Bd. 84 S. 347.

4.) Die Landräte.

Der § 27 PVG dagegen bringt eine große Reform. Hier wird der Grundsatz, daß das Verordnungsrecht der höheren Behörde erst in Wirkung tritt, wenn das der niederen Behörde räumlich nicht mehr ausreicht, durchbrochen.

Bisher hatten die Landräte nach § 142 LVG das Pol.VO.-Recht nur für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises. Für einen einzelnen Ortspolizeibezirk dagegen konnten nur die Ortspolizeibehörden nach § 5 PVG vom 11. 3. 1850 Pol.VO. erlassen. § 27 PVG gibt nun den Landräten ganz allgemein das Verordnungsrecht auch für einzelne Ortspolizeibezirke. Nur soweit man den einzelnen Ortspolizeibehörden noch ein eigenes Verordnungsrecht gelassen hat, entfällt die Verordnungsbefugnis der Landräte nach § 27 Abs. 1 Satz 2 PVG.

5.) Die Ortspolizeibehörden.

Durch die neue Regelung im § 28 Abs. 1 PVG wird allen Ortspolizeibehörden, deren Polizeibezirk weniger als 5000 Einwohner umfaßt, das Verordnungsrecht genommen. Ursprünglich war geplant, nur den Ortspolizeibehörden das Verordnungsrecht zu belassen, deren Bezirk mehr als 10 000 Einwohner umfaßt (§ 28 Abs. 1 Regierungsentwurf Landtagsdrucksache Nr. 5933.).

Die Zahl 10 000 hatte man gewählt, da sie historisch begründet war [21]). Diese starke Entrechtung der kleineren Städte und des flachen Landes begründete man damit, daß die Erfahrung gezeigt habe, daß die hiervon betroffenen Behörden teils überhaupt nicht von ihrem Rechte Gebrauch gemacht hätten, zum anderen Teil hätten sie aber in einer solchen Weise davon Gebrauch gemacht, daß ihr Recht bald durch ministerielle Erlasse beschränkt werden mußte [22]). Häufig liegen diese Ortspolizeiverwaltungen in den Händen von nicht besonders vorgebildeten Personen, besonders auf dem Lande. Unter diesen Umständen war es kein Wunder, wenn von diesen Stellen eine Unmenge unbrauchbarer und unnötiger Pol.VO. ausgingen. Gegen die Unmenge von Pol.VO. hatte man schon längst versucht vorzugehen und hoffte, am besten durch Verringerung der Zahl der zum Erlaß berechtigten Behörden zum Ziele zu gelangen. Bisher waren ca. 12 000 Polizeibehörden zum Erlaß berechtigt. Nach dem Regierungsentwurf sollten

[21]) Vergl. § 2 PVG 11. 3. 50.; § 127 II a & b LVG.
[22]) Ausschußprotokolle vergl. KKK S. 181.

es insgesamt nur noch 896 Behörden sein. Infolge der Herabsetzung der Grenze von 10 000 auf 5000 Einwohner erhöht sich diese Zahl auf etwa 1500 bis 2000 Behörden.

Schon früher waren mehrfach Versuche zur Eindämmung der Flut von Pol.VO. unternommen worden. Der erste Versuch ging aus von Schiffer im Abgeordneten-Hause des Preuß. Landtages im Jahre 1912, verlief sich aber dann wieder im Sande. Den Hauptanstoß für die jetzige Reform gab dann Abegg im Jahre 1926 durch seinen Aufsatz über „Das Polizeiverordnungswesen in Gegenwart und Zukunft“ [23]). Schon damals forderte er neben einer Vereinheitlichung durch Aufstellung von Muster-Pol.VO. Erweiterung der Befugnis der Minister über § 136 LVG hinaus, Erlaß möglichst durch die übergeordneten Behörden für größere Gebiete, vor allem Verringerung der zum Erlaß berechtigten Behörden und Prüfung der Frage, ob man die Amtsvorsteher überhaupt noch als Polizeibehörden beibehalten solle oder nicht. Noch weiter ging eine Forderung von Lange [24]), der sogar dem Landrat die Zuständigkeit zum Erlaß von Pol.VO. nehmen wollte. Nur der Regierungspräsident sollte auf Vorschlag der Landräte und der Ortspolizeibehörden noch Pol.VO. erlassen dürfen.

Nachdem der M. d. I. durch Aufhebung veralteter Verordnungen aufgrund seiner Rechte aus § 145 LVG eine vorübergehende Besserung des Zustandes erzielt hatte, wurde erneut der Ruf nach Einschränkung der Zuständigkeit zum Erlaß von Pol.VO. laut [25]).

Gegen diese „Entrechtung“ wurde nun aber bei der Beratung des Entwurfs Sturm gelaufen [26]). Die Bestimmung gänzlich zu beseitigen, ist zwar nicht gelungen, wohl aber hat man die Grenze von 10 000 auf 5000 Einwohner herabgedrückt [27]). Maßgebend hierfür war, daß man die vielen kleineren Städte des Westens nicht entrechten wollte. Da man aber den Landbürgermeistereien des Westens auch das Verordnungsrecht eingeräumt hatte (§ 28 Abs. 1 Satz 3, 1. Halbsatz PVG), mußte man im Interesse der Gleichberechtigung auch den Amtsbezirken des Ostens gleiches Recht widerfahren lassen (§ 28 Abs. 1 Satz 3, 2. Halbsatz PVG). So kommt es, daß jetzt alle Polizeibehörden in Ortspolizeibezirken mit mehr als 5000 Einwohnern das Polizeiverordnungsrecht behalten haben.

---

[23]) Abegg in „Die Polizei“ Bd. 23 S. 301 ff.
[24]) Lange in „Die Polizei“ Bd. 23 S. 410.
[25]) Grzesinski in „Die Polizei“ Bd. 27 S. 352 Sp. 2.
[26]) Landtagsprotokolle 234. Sitzung Sp. 20 321.
[27]) Landtagsprotokolle 233. Sitzung Sp. 20 308.

Auch in der Frage, wer im Einzelfalle Ortspolizeibehörde ist, ist eine gewisse Vereinfachung erzielt worden. Zwar hat man von einer völligen Neuregelung abgesehen, da die Regelung auf dem Lande bis zur Reform der Gemeindeverfassungsgesetze doch hätte ausgesetzt werden müssen, wenn man nicht die Polizeibehörden zu Sonderbehörden machen wollte, die neben den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung stehen würden. Gerade die Identität der Polizeibehörden und der Behörden der allgemeinen Landesverwaltung ist ein Vorzug des Preuß. Verwaltungsrechts[28]). Einige Änderungen sind aber doch durchgeführt worden.

a) In den Städten.

Die Regelung der Ortspolizeibehörden in den Städten war bisher nicht ganz einheitlich. Grundsätzlich war zwar der Bürgermeister Ortspolizeibehörde in den sechs östlichen Provinzen[29]), in der Rheinprovinz[30]), in Westfalen[31]), in Schleswig-Holstein[32]), in Hessen-Nassau[33]) und in Hohenzollern[34]). Verschiedenheiten bestanden aber hinsichtlich der Bestellung anderer Beamter anstelle des Bürgermeisters. Es konnte ein Magistratsmitglied[35]), ein Beigeordneter[36]) oder ein Mitglied des Gemeinderats[37]) sein.

In Neuvorpommern und Rügen[38]) und in der Prov. Hannover[39]) war aber Ortspolizeibehörde der Magistrat. Besonders die Regelung in Hannover war unzweckmäßig. Ein Kollegium kann nicht so schnell arbeiten, wie das für die Bedürfnisse der Polizeiverwaltung wünschenswert ist. Außerdem fehlt die Verantwortlichkeit einer bestimmten Person. Deshalb und im Interesse der Rechtsangleichung ist für die Städte ganz allgemein der Bürgermeister als Ortspolizeibehörde eingeführt worden (§ 3 Abs. 3, 1. Hälfte PVG).

---

[28]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 372.
[29]) § 62 Nr. I 1 StO f. d. 6 östl. Prov. v. 30. Mai 1853 (GS S. 261.)
[30]) § 57 StO f. d. Rheinprov. v. 15. Mai 1856 (GS S. 406.)
[31]) § 62 Nr. I 1 StO f. d. Prov. Westfalen v. 19. März 1856 (GS S. 237.)
[32]) § 89 Ges., betr. Verf. u. Verw. d. Städte und Flecken in der Prov. Schleswig-Holstein v. 14. April 1869 (GS S. 589.)
[33]) § 67 StO f. d. Prov. Hessen-Nassau v. 4. August 1897 (GS S. 254.)
[34]) § 71 Hohenzollern'sche G.O. vom 2. Juli 1900 (GS S. 189.)
[35]) § 62 II StO östl., § 67 StO Hess.-Nassau, § 74 III Rhein-StO, § 69 Gemeindeverf. Ges. Frankfurt a. M. vom 25. März 1869 (Ges. S. S. 401.)
[36]) § 28 Rhein-StO.
[37]) § 71 Hohenzollern'sche Gem. O.
[38]) Stadtrezesse.
[39]) § 71 revid. Hann. StO v. 24. 6. 58. (Hann. Ges. S. 1858 I S. 141.)

Auch die Bestellung eines anderen Beamten anstelle des Bürgermeisters ist in Stadtkreisen durch § 3 Abs. 4 PVG ganz allgemein geregelt worden. Es kann von der Landespolizeibehörde, also dem Regierungspräsidenten, ein „besonderer Beamter" mit der Verwaltung der kreis- und ortspolizeilichen Angelegenheiten beauftragt werden. Hierzu bedarf zwar der Regierungspräsident der Zustimmung des Gemeindevorstandes, die aber durch den Bezirksausschuß ersetzt werden kann.

Bisher konnte die Übertragung auf einen anderen Beamten nur vom Bürgermeister selbst ausgehen und bedurfte der Zustimmung des Regierungspräsidenten. Jetzt wird dieser Zustand gerade umgekehrt und kann so leicht zu einer Maßregelung eines politisch mißliebigen Bürgermeisters führen. Zwar ist in den Ausführungsbestimmungen des M. d. I. zu § 3 unter Nr. 1 zum Ausdruck gebracht worden, daß die Übertragung im allgemeinen nur auf Antrag des betreffenden Bürgermeisters erfolgen soll. Eine gesetzliche Festlegung konnte diese Bestimmung aber nicht erzielen. Von Seiten der Regierung wurde betont, daß ihr dieses Recht für besondere Fälle vorbehalten werden müßte, z. B. um eine Radikalisierung der Polizeiverwaltung zu verhindern [40]).

Auch insofern bringt das Gesetz eine Neuerung, als nicht nur ein Magistratsmitglied oder zumindest ein städtischer Beamter beauftragt werden kann, sondern auch jeder andere. Dieses ganze Institut ist aber nicht zu verwechseln mit den besonderen staatlichen Polizeibehörden des § 6 PVG. Mit der Übertragung der Verwaltung der polizeilichen Angelegenheiten wird der beauftragte „besondere Beamte" Kommunalbeamter, der die Polizeiverwaltung als Auftragsangelegenheit ausführt.

b. Auf dem Lande.

Auf dem Lande ist es

> „bis zum Erlaß eines besonderen Gesetzes über die Organisation der Ortspolizeibehörden auf dem Lande" [41])

bei dem bisherigen Zustand geblieben [42]).

In Betracht kommen also als Ortspolizeibehörden für die sechs östlichen Provinzen und für Schleswig-Holstein die Amtsvorste-

---

[40]) Ausschußprotokolle vergl. KKK S. 120.
[41]) § 3 Abs. 3, zweite Hälfte PVG.
[42]) Landtagsprotokolle 233. Sitzung Sp. 20 301.

her [43]), in den Provinzen Rheinland und Westfalen und in Hohenzollern die Bürgermeister der Ämter [44]), in Hessen-Nassau die „Bürgermeister" genannten Gemeindevorsteher [45]) und in Hannover und Helgoland die Landräte [46]).

Selbstverständlich verbleibt den Ortspolizeibehörden das Polizeiverordnungsrecht in jedem Falle insoweit, als es reichsrechtlich begründet ist. Soweit der Reichgesetzgeber das Verordnungsrecht ausdrücklich den Ortspolizeibehörden zuweist, kann der Landesgesetzgeber hieran nichts ändern. Solche Bestimmungen finden sich z. B. in den §§ 37, 69, 73 ff. RGewO. und in anderen Gesetzen. Hier handelt es sich um Regelung von Gegenständen, die je nach den örtlichen Verhältnissen und Umständen verschiedenartig zu behandeln sind und daher für eine allgemeinere Regelung sich nicht eignen würden. Die Einführung der rein formellen Unterscheidung von orts-, kreis- und landespolizeilichen Angelegenheiten kann hieran nichts ändern. Solche Mißstände, wie sie Kurt aufgrund des Brotgesetzes vom 17. 7. 1930 (RGBl. I S. 355) schildert [47]), können durch die Landesgesetzgebung nicht beseitigt werden, da sie auf der Gewerbeordnung beruhen und diese Reichsrecht ist.

6.) Die staatlichen Polizeibehörden.

Anstelle der Orts- und Kreispolizeibehörden können besondere staatliche Polizeibehörden treten, die dann für ihren Polizeibezirk das Polizeiverordnungsrecht nach § 29 PVG haben.

Schon § 2 PVG vom 11. 3. 1850 enthielt das Recht des M. d. I., die „örtliche Polizeiverwaltung besonderen Staatsbeamten zu übertragen". Dieses Recht war aber stark beschränkt dadurch, daß es nur für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, sowie für solche Gemeinden, in denen sich eine Bezirksregierung oder ein Landgericht befindet, und für Festungen galt. In anderen Gemein-

---

[43]) § 59 Kr. O. östl. v. 17. 12. 72. / 19. 3. 81. (Ges. S. S. 155); § 54 Kr. O. f. Schlesw.-Holst. v. 26. Mai 1888 (GS S. 139.)

[44]) §§ 4, 41, 74 LGO Westf. v. 19. März 1856 (GS S. 265); § 29 KrO Westf. v. 30. Juli 1886 (GS S. 217); §§ 76, 108 LGO Rhein v. 15. 5. 1856 (GS S. 435) und § 28 KrO Rhein v. 30. 5. 1887 (GS S. 209); § 71 Hohenzollern'sche GO.

[45]) § 63 I LGO Hess.-Nassau v. 4. 8. 1895 (GS S. 301) und § 27 KrO Hess.-Nassau 7. 6. 85. (GS S. 193).

[46]) §§ 24, 25, 28, 29, 30 KrO Hannover v. 6. 5. 1884 (GS S. 181). § 4 Ges. v. 18. 2. 1891 f. Helgoland.

[47]) Kurt im Deutschen Polizeiarchiv Bd. 10 S. 65.

den war es nur aus dringenden Gründen und nur vorübergehend möglich, eine staatliche Polizeiverwaltung einzurichten. Diese Regelung reichte für die Bedürfnisse nicht mehr aus. Man war daher gezwungen, in Fällen, die nicht unter § 2 fielen, und in denen trotzdem das Bedürfnis nach staatlicher Pol.Verwaltung bestand, eine solche durch besondere Spezialgesetze einzuführen [48]).

Hier bringt § 6 PVG eine Änderung. Der M. d. I. kann in jedem Ortspolizeibezirk, ganz unabhängig von Einwohnerzahl und dergleichen, staatliche Polizeibehörden einrichten. Gänzlich unabhängig ist er hierin zwar auch nicht, denn eine solche Einrichtung bedeutet eine Belastung der staatlichen Finanzen, sodaß er vorher eine Bewilligung des Landtages haben muß. Soweit bisher schon staatliche Pol.-Verwaltungen bestanden haben, werden sie durch § 77 PVG aufrecht erhalten.

Die Ortspolizeiverwaltung kann den staatlichen Polizeibehörden ganz oder zum Teil übertragen werden. Pol.VO. können sie also nur erlassen, soweit ihnen die Pol.Verwaltung übertragen ist. Hier wird man in Zukunft ebenso zu verfahren haben wie bisher, indem man die sogenannte „Sicherheitspolizei" der staatlichen Pol.-Verwaltung überträgt, die sogenannte „Verwaltungspolizei" dagegen überwiegend den Gemeinden überläßt.

III. Verschiedenheiten infolge der Über- und Unterordnung.

Soweit die Polizeibehörden ein Pol.VO.-Recht haben, ist dieses auch im allgemeinen nach Gegenstand und Inhalt das gleiche. Aus der Abstufung der einzelnen Polizeibehörden ergeben sich aber gewisse Verschiedenheiten des ihnen zustehenden Verordnungsrechts. In jedem Falle kann nur eine bestimmte Behörde zuständig sein, sonst würden sich dauernde Kompetenzstreitigkeiten ergeben.

1.) Orts-, Kreis- und Landespolizei.

Neben der Verschiedenheit, die sich aus dem örtlichen Umfange der einzelnen Polizeibezirke ergibt (vgl. unten III 3), bestand bis-

[48]) Ges. f. Potsdam v. 7. 3. 1908 (GS S. 37).
Ges. über die Pol. Verw. im Reg. Bez. Düsseldorf, Arnsberg und Münster v. 19. 7. 1911 (GS S. 147).
Gesetz über die Pol. Verw. im Reg. Bez. Oppeln v. 19. Juni 1912 (GS S. 182).

her schon eine sachliche Unterscheidung. Man teilte die Aufgaben der Polizei in ortspolizeiliche und allgemein landespolizeiliche Aufgaben ein. Dabei verstand man unter ortspolizeilichen Angelegenheiten solche, die zum Schutze der besonderen örtlichen Interessen der Allgemeinheit in einem Ortspolizeibezirk dienen, während allgemein landespolizeiliche Angelegenheiten dem Schutze der allgemeinen oder einheitlichen Gemeininteressen des gesamten Staates oder größerer Teile von ihm dienen [49]). Die höhere Instanz hatte dann ein Verordnungsrecht, wenn es sich um allgemeinere Gesichtspunkte handelte, als sie der unteren Behörde zu vertreten oblagen [50]).

Neben dieser materiellen Einteilung bestand noch eine rein formelle, die sich nur nach den Behörden bestimmte, von denen die Tätigkeit ausging. Landespolizeiliche Angelegenheiten in materiellem Sinne, die von den Ortspolizeibehörden in ihrer örtlichen Erscheinung besorgt wurden, wurden dadurch trotzdem nicht zu ortspolizeilichen Angelegenheiten. Und umgekehrt blieben materiell ortspolizeiliche Angelegenheiten, die von der Landespolizeibehörde für mehrere Ortspolizeibezirke gemeinsam geregelt wurden, weiter ortspolizeiliche und wurden nicht zu materiell landespolizeilichen. Bedeutsam war die Zugehörigkeit einer polizeilichen Angelegenheit zu den orts- oder landespolizeilichen einmal in Fragen der Kostentragung, andererseits auch für die Frage der Zuständigkeit. Die Landespolizeibehörde konnte materiell ortspolizeiliche Angelegenheiten nur ordnen, soweit das Recht der untergeordneten Polizeibehörde räumlich nicht mehr ausreichte. Dabei schob sich zwischen Orts- und Landespolizeibehörden noch die Kreispolizeibehörde als besondere Ortspolizei, die im allgemeinen, wie der Oberpräsident als besondere Landespolizeibehörde, dann eintrat, wenn die Zuständigkeit der allgemeinen Orts- oder Landespolizeibehörde räumlich nicht mehr ausreichte.

In vielen Fällen war es aber zweifelhaft, ob eine Angelegenheit zu der einen oder anderen Gruppe zu rechnen sei. Die Abgrenzung nach inneren Merkmalen gelang nicht nur in Preußen nicht vollkommen [51]).

Der Entwurf des PVG hat sich daher auf den Standpunkt gestellt, daß die Ortspolizeibehörden grundsätzlich immer zuständig sein sollen, soweit nicht die Kreis- oder Landespolizeibehörde aus-

[49]) Rosin, Pol. VO-Recht S. 161 ff.
[50]) Gerland, Pol. VO-Recht S. 18.
[51]) Hofacker, Staatsverwaltung S. 83.

drücklich formell für zuständig erklärt ist. Diese Zuteilung von Angelegenheiten an die Kreis- und Landespolizeibehörden ist nach § 3 Abs. 5 PVG durch den M.d.I. im Benehmen mit dem fachlich zuständigen Minister zu regeln und in der preuß. Gesetzsammlung zu veröffentlichen. Die erste Anordnung dieser Art stammt vom 1. Oktober 1931 (Ges.S. S. 213). Durch die in dieser Verordnung getroffene Zuständigkeitsregelung wird aber nicht das Recht zum Erlaß von Pol.VO. aufgrund der §§ 25 ff. PVG berührt[52]).

Man hat also die materiell-rechtliche Unterscheidung von orts- und landespolizeilichen Angelegenheiten gänzlich fallen gelassen und kennt nur noch einen formellen Unterschied von orts-, kreis- und landespolizeilichen Angelegenheiten. Gegen die Regelung, daß der M. d. I. die Zuständigkeiten der Landes- und Kreispolizeibehörden abgrenzen soll, wurden starke Bedenken bei der Beratung laut. Man sah hierin eine große Machterweiterung des Rechtes des M. d. I.. Er könne jetzt einfach irgend eine Angelegenheit zur kreis- oder landespolizeilichen erklären. Da die Ortspolizei meistens von Organen der Selbstverwaltung ausgeübt wird, so bedeute das eine weitere Schwächung der Selbstverwaltung. Andererseits könne er besonders kostspielige kreis- und landespolizeiliche Angelegenheiten der Ortspolizei überlassen und damit den Gemeinden die Kosten aufbürden, die bisher der Staat zu tragen hatte. Demgegenüber ist zu betonen, daß eine stärkere Zentralisierung ja gerade der Zweck des Gesetzes ist. Eine Abwälzung von Aufgaben auf die Ortspolizei ist also nicht zu befürchten. Ebenso wenig aber ist eine unnötige und übermäßige Schmälerung der Zuständigkeitsrechte der Ortspolizeibehörden zu befürchten, denn dem schiebt die damit unweigerlich zusammenhängende Übernahme der Polizeikosten durch den Staat einen Riegel vor. Eine klare Zuständigkeitsregelung ist nötig, um nicht an Zuständigkeitsbedenken dringende polizeiliche Maßnahmen scheitern zu lassen. So werden endlich die Meinungsverschiedenheiten über die materiell rechtliche Zugehörigkeit von polizeilichen Angelegenheiten beseitigt. Die Polizeibehörden brauchen nicht mehr mühevoll auf die „Fülle“[53]) der oft entgegengesetzten Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts zu achten. Sie haben nun einen sicheren Maßstab. Damit wird die „Schlagfertig-

---

[52]) Ausführungsbestimmungen des M. d. I. v. 1. 10. 31. — MdI II D 2111 XII (MinBl i. V. S. 924).

[53]) Landtagsprotokolle 234. Sitzung Sp. 20 390/91.

keit der Polizei" erhöht und „letzten Endes die Rechtssicherheit gefördert" [54]).

2.) Die Abstufung der Höhe der angedrohten Übel.

Soweit noch Polizeistrafverordnungen, d. h. Polizeiverordnungen, in denen kriminelle Strafe angedroht ist, bestehen, bleibt alles bei dem bisherigen Zustande. Danach beträgt die Höhe der Strafe bis zu 150 RM, soweit nicht ausdrücklich eine niedrigere Maximalgrenze festgesetzt ist. Als Polizeistrafverordnungen kommen heute außer den auf reichsrechtlicher Delegation beruhenden Verordnungen nur noch solche der Minister in Betracht. Alle anderen Polizeistrafverordnungen sind durch die Übergangsregelung des § 76 PVG dahin umgeändert worden, daß die in ihnen angedrohte „Strafe" in Zwangsgeld umgewandelt wurde und damit eine Angleichung dieser alten Polizeiverordnungen an den neuen Rechtszustand erzielt wurde. Die aufgrund des § 136 LVG erlassenen Pol.VO. der Minister sind in § 76 PVG absichtlich nicht erwähnt, da diese nach § 33 PVG nach ihrem Belieben Kriminalstrafe oder Zwangsgeld androhen dürfen. Soweit sich ein Bedürfnis für eine Androhung von Zwangsgeld für diese alten Pol.VO. der Minister herausstellen sollte, können die Minister aufgrund ihres Polizeiverordnungsrechts jederzeit die Kriminalstrafe in Zwangsgeld umwandeln [55]).

Besonders aufrecht erhalten ist die Kriminialstrafe nur in den „Körordnungen", da es sich hierbei um eine auf Gesetz beruhende wohlfahrtspolizeiliche Tätigkeit handelt [56]).

Eine besondere Abstufung der Maximalhöhe der anzudrohenden Kriminalstrafe gibt es heute nicht mehr. Soweit sie früher bestand, ist sie reichsrechtlich aufgehoben worden [57]). Die Kriminalstrafe beträgt jetzt für alle Übertretungen gleichmäßig 1 RM bis 150 RM [58]).

Dieselbe Verordnung regelt auch die Höhe der Verwaltungsstrafen, und zwar bestimmt sie in Art. II und III Abs. 1 Ziff. 2, daß sie mindestens 1 RM und höchstens 1000 RM betragen darf. Nach Art. VII Abs. 1 gelten diese Bestimmungen auch für das Landesrecht, mit der Maßgabe, daß das Landesrecht hiervon abweichen

---

[54]) Ausschußprotokolle vergl. KKK S. 120.
[55]) Ausschußprotokolle vergl. KKK S. 215.
[56]) wie zu 55.
[57]) VO über Vermögensstrafen und Bußen 6. 2. 24. (RGBl I S. 44).
[58]) Art. III Abs. 1 Ziff. 1 VO 6. 2. 24.

darf (Art. VII Abs. 2). Da hier das Reichsrecht ausdrücklich Abweichungen durch den Landesgesetzgeber zuläßt, gilt nicht der Satz, „Reichsrecht bricht Landrecht". Die Behörden müssen sich aber im Rahmen dessen halten, was ihnen der Landesgesetzgeber erlaubt. Anders war es bisher bei den Exekutivstrafen des § 132 LVG, für die diese Verordnung auch gilt. Hier bestand nur eine Anweisung des M. d. I.[59]). Die Behörden waren also alle berechtigt, Exekutivstrafen bis zu 1000 RM festzusetzen, machten sich aber disziplinarisch strafbar, wenn sie die durch die Verfügung des M. d. I. festgesetzten Höchstsätze überschritten.

Es fragt sich nur, ob der Landesgesetzgeber nur im Rahmen der reichsrechtlichen Sätze Anderes bestimmen darf oder ob er sich überhaupt nicht daran zu halten braucht und diese Sätze unter- oder überschreiten kann, m. a. W. ob er auch Geldstrafen von weniger als 1 RM und mehr als 1000 RM und Haft von weniger als einem Tag und mehr als 6 Wochen androhen und festsetzen darf. Das ist aber abzulehnen. Der Art. VII der VO. wäre ganz unsinnig, wenn der Reichsgesetzgeber im Abs. 1 die Vorschriften auch für das gesamte Landesrecht für gültig erklären und im Absatz 2 diese Bindung schon wieder vollkommen beseitigen wollte. Der Abs. 2 kann vielmehr nur so ausgelegt werden, daß innerhalb des reichsrechtlich festgesetzten Rahmens der Landesgesetzgeber Abweichendes bestimmen kann, also den Mindestsatz höher als 1 RM und den Höchsatz niedriger als 1000 RM festsetzen kann.

Das Polizeiverwaltungsgesetz macht von dieser Berechtigung, Abweichendes zu bestimmen, Gebrauch und führt eine Abstufung ein. Da diese aber nur die Maximalgrenzen festlegt, gelten für die Minimalgruppen die Sätze der Verordnung vom 6. 2. 24. Weniger als eine Geldstrafe von 1 RM oder Ersatzhaft von einem Tag darf nicht angedroht werden. Für die Abstufung verweist § 33 PVG auf die Sätze des § 55 Abs. 3 PVG. Dabei gilt der durch § 55 Abs. 3 a bestimmte Satz auch für die Pol.VO. der Minister und der Oberpräsidenten gemäß § 33 Abs. 1 Satz 3.

Ursprünglich waren Beträge von 500, 200 und 100 RM vorgesehen, die dann in der zweiten Beratung auf 300, 200 und 100 RM herabgesetzt wurden, um schließlich in der dritten Beratung nur noch auf 150, 100 und 50 RM bestehen zu bleiben. Grund hierfür war, daß man sich zum Teil immer noch nicht ganz zu dem Ge-

[59]) AV des M. d. I. 30. 6. 25. (MinBliV S. 747).
Vergl. auch: Erlaß des Pr. Min. d. I. vom 29. 11. 1923 (Min. Bl. i. V. S. 1191).

danken durchringen konnte, daß die Verwaltungsstrafe etwas gänzlich anderes ist als die Übertretungsstrafe, und deshalb vorsichtshalber nicht gegen die Bestimmungen des RStrGB. verstoßen wollte. Es beträgt also die Höhe des Zwangsgeldes, das von den Ministern, den Oberpräsidenten und den Landespolizeibehörden angedroht werden kann 1 RM bis 150 RM (§ 55 Abs. 3 a). Die Kreispolizeibehörden dürfen Zwangsgeld bis zu 100 RM androhen (§ 55 Abs. 3 b). Die Androhung durch die Ortspolizeibehörden, soweit diese überhaupt noch ein Pol.VO.-Recht behalten haben, darf 50 RM nicht überschreiten (§ 55 Abs. 3 c).

Die letzte Regelung bedeutet eine ungerechte Verschiedenheit für die Ortspolizeibezirke, die noch ein eigenes VO.-Recht haben. Der Landrat kann nach § 27 Abs. 1 PVG auch für eine einzelne, und sei es die kleinste Gemeinde, Pol.VO. erlassen. Formell bleibt diese VO. eine Kreispolizei-VO. Es kann also Zwangsgeld bis zu 100 RM angedroht werden, während gerade in den größten Gemeinden, die noch ein eigenes VO.-Recht behalten haben, das anzudrohende Zwangsgeld höchstens 50 RM betragen darf. Es ist nicht einzusehen, warum hier gerade die großen Gemeinden schlechter gestellt werden, als die kleineren. Früher war es gerade umgekehrt. Da betrug das Strafmaximum für Orts-Pol.VO. in kreisangehörigen Städten und auf dem Lande 9 RM und konnte nur mit Genehmigung des Regierungspräsidenten auf 30 RM erhöht werden. In kreisfreien Städten betrug die Höchstgrenze regelmäßig 30 RM [60]).

Hinsichtlich der Exekutivstrafen, für die ja dieselben Sätze gelten, hat diese neue Regelung einen Sinn, denn hier sind alle Ortspolizeibehörden zur Androhung berechtgit, gleichgültig, ob sie ein Verordnungsrecht haben oder nicht.

Diese Inkonsequenz des Gesetzgebers ist aber bei vernünftiger Ausführung durch die Kreispolizeibehörden praktisch so gut wie bedeutungslos, denn einmal werden in Kreispolizei-VO. für eine einzelne Gemeinde recht selten so hohe Strafen angedroht werden und andererseits ist die Festsetzung hoher Strafen, selbst wenn sie möglich ist, äußerst selten. Die meisten Strafen bewegen sich in einer Höhe von 3, 5 und 10 RM, höhere Strafen kommen nur in ganz besonderen Ausnahmefällen vor.

Als Ersatz für den Fall der Nichtbeitreibbarkeit des Zwangsgeldes gibt es die Zwangshaft. Auch für sie hat der Reichsgesetz-

---

[60]) §§ 5 PVG 11. 3. 1850, 62 KrO östl. u. § 144 Abs. 1 LVG.

geber eine Regelung vorgenommen. Er bestimmt im Artikel II Abs. 4 u. 5 VO. vom 6. 2. 24, daß sie nach vollen Tagen bemessen werden muß und die Höchstdauer von 6 Wochen nicht überschreiten darf. Im übrigen richtet sich das Maß nach dem freien Ermessen der Behörde.

Auch hier hat das Polizeiverwaltungsgesetz Abweichendes bestimmt. Entsprechend den Maximalsätzen des Zwangsgeldes von 150 RM, 100 und 50 RM darf die Zwangshaft nach § 56 Abs. 1 Satz 2 nicht länger als 3, 2 und 1 Woche dauern, an deren Stelle wiederum Arbeit für die Allgemeinheit von gleicher Dauer treten kann.

Die Angleichung der alten Pol.VO. führt § 76 PVG durch Einsetzung von Zwangsgeld an die Stelle von Geldstrafe herbei. Hierbei hat man sich an die Sätze des § 55 Abs. 3 und § 56 Abs. 1 PVG gehalten, allerdings nicht vollkommen. Die Ersatzzwangshaft in Pol.VO. der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, des Polizeipräsidenten von Berlin und des Verbandspräsidenten des Siedelungsverbandes Ruhrkohlenbezirk beträgt nicht, wie nach § 56 Abs. 1 für die neuen Verordnungen 3 Wochen, sondern nur 2 Wochen. Es handelt sich hierbei offensichtlich nur um ein Übersehen seitens des Gesetzgebers. Es wäre deshalb zu wünschen, daß diese Ungenauigkeit noch nachträglich beseitigt würde, sonst bestehen nahezu 30 Jahre hindurch Pol.VO. der Oberpräsidenten und der Regierungspräsidenten nebeneinander, deren Ersatzzwangshaft einmal bis zu 2 Wochen, das andere Mal bis zu 3 Wochen betragen kann.

3.) Räumliche Geltungsgebiete.

Pol.VO. können von den Polizeibehörden nur für den Umfang ihres Bezirkes erlassen werden. Dabei war bisher schon der Grundsatz anerkannt, daß diese VO. auch nur für einen Teil dieses Polizeibezirks gültig erlassen werden konnte. Das bedeutet für die Ortspolizeibehörden, daß sie auch für einzelne Teile einer Gemeinde Pol.VO. erlassen können. Da aber die Kompetenzen der einander über- und untergeordneten Behörden scharf abgegrenzt sein müssen, bestand auch bisher schon der Grundsatz, daß die höhere Behörde erst dann tätig werden darf, wenn die Zuständigkeit der untergeordneten Behörde räumlichz nicht mehr ausreicht[61]). Streitig war dieser Grundsatz nur bei den Pol.VO. der Minister, da § 136 LVG nur sagte, sie können

[61]) Gerland Pol. VO.-Recht S. 18.

„Vorschriften für den ganzen Umfang des Staates oder für einzelne Teile desselben"

erlassen, ohne jedoch die einschränkende Bestimmung zu enthalten, „soweit mehr als eine Provinz beteiligt ist". Man nahm aber allgemein an, daß der aus den §§ 137 bis 142 LVG abgeleitete Grundsatz auch für das VO.-Recht der Minister Geltung habe.

Dieser Grundsatz hat nun auch im Polizeiverwaltungsgesetz seine Festsetzung erfahren. Die Minister können für den ganzen Umfang des Staatsgebietes oder für einzelne Teile desselben Pol. VO. erlassen, es müssen aber mehr als eine Provinz daran beteiligt sein. Soweit nur eine Provinz beteiligt ist, reicht ja hierfür das Pol. VO.-Recht des betreffenden Oberpräsidenten vollkommen aus. Sind aber mehrere Provinzen beteiligt, so ist es gleichgültig, ob die Verordnung in der ganzen Provinz oder nur in Teilen derselben gelten soll. Es genügt, wenn die VO. für die Ortspolizeibezirke zweier Provinzen oder auch nur für einzelne Teile dieser Bezirke erlassen wird. Zuerst hatte man den Ministern ein VO.-Recht nur für den ganzen Umfang des Staatsgebietes zubilligen wollen, das wäre aber unbillig gewesen, da alle andern, untergeordneten Stellen von den Oberpräsidenten an abwärts das VO.-Recht erhielten, auch wenn nur Teile ihres Bezirkes erfaßt wurden. Auch hätte es nicht mit dem Gedanken der Zentralisation der Polizeigewalt im Einklang gestanden, wenn man den Ministern dieses Recht versagt hätte, zumal sie es früher nach § 136 LVG bereits besaßen, soweit sie überhaupt ein VO.-Recht hatten. Wenn z. B. für zwei aneinandergrenzende Ortspolizeibezirke, die zwei verschiedenen Provinzen angehören, eine einheitliche Regelung sich als nötig herausgestellt hätte, hätte der Minister sonst erst im Wege der Anweisung darauf hinwirken müssen, daß die beiden Ortspolizeibehörden die erforderliche Regelung durch zwei verschiedene, gleichlautende Pol.VO. durchführten. Das hätte eine unnötige Belastung der Verwaltung bedeutet.

Sobald aber eine einzelne Provinz beteiligt ist, scheidet das VO.-Recht der Minister aus und es tritt an seine Stelle das VO.-Recht des betreffenden Oberpräsidenten. Dieser kann nun wieder Pol.VO. für die ganze Provinz oder für Teile derselben erlassen. Es gilt hier das für das VO.-Recht der Minister Gesagte analog, nur müssen mehr als ein Regierungsbezirk beteiligt sein. Die Ausdrucksweise des Gesetzes, daß die Oberpräsidenten Pol.VO. „für mehrere Kreise, sofern dieselben verschiedenen Regierungsbezir-

ken angehören", erlassen können, konnte zu der irrigen Meinung führen, daß es nicht genüge, wenn die Pol.VO. für mehrere Ortspolizeibezirke verschiedener Regierungsbezirke ergehen sollten. Aus den nachfolgenden Worten „für mehr als einen Regierungsbezirk" ergibt sich aber, daß dieses genügt.

Erst wenn nur Ortspolizeibezirke eines einzelnen Regierungsbezirks beteiligt sein sollen, scheidet das VO.-Recht der Oberpräsidenten aus und tritt das der Regierungspräsidenten an deren Stelle. § 26 PVG gibt den Regierungspräsidenten das VO.-Recht „für den Umfang des ganzen Regierungsbezirkes oder für Gebietsteile, an denen mehr als ein Kreis beteiligt sind." Dieses Recht stand ihnen auch schon nach § 137 Abs. 2 LVG zu, nur fehlte es hier an der gesetzlichen Festlegung, daß sie auch für einzelne Teile von Kreisen Pol.VO. erlassen konnten. Da man zwischen Landespolizei im materiellen und formellen Sinne unterschied, gab man den Regierungspräsidenten ein VO.-Recht für Teile von Kreisen, auch wenn nur ein Kreis beteiligt war, so weit es sich um Angelegenheiten der materiellen Landespolizei handelte [62]). Dagegen fehlte ihnen ein Verordnungsrecht, soweit es sich um ortspolizeiliche Angelegenheiten handelte, auch wenn es sich um Ortspolizeibezirke verschiedener Kreise handelte. Da man jetzt mit dem Unterschied zwischen formellen und materiellen orts- und landespolizeilichen Angelegenheiten gebrochen hat und nur nach der formellen Zuteilung urteilt, ist den Regierungspräsidenten einerseits das Recht genommen, auch Pol.VO. für nur einen Ortspolizeibezirk zu erlassen, andererseits aber hat man ihnen im Interesse der Zentralisation ganz allgemein das VO.-Recht immer dann gegeben, wenn Teile verschiedener Kreise davon betroffen werden sollen. Auch hier gilt wieder das oben Gesagte. Erst soweit das VO.-Recht der Regierungspräsidenten nicht mehr ausreicht, tritt an seine Stelle der Landrat.

Ursprünglich sah § 27 PVG ein VO.-Recht der Kreispolizei vor. Danach hätten die Landräte in den Landkreisen, in Stadtkreisen aber die Bürgermeister Kreispolizeiverordnungen erlassen können. Anstelle der Worte „Kreispolizeibehörden" ist dann „Landräte" gesetzt worden, sodaß also die Bürgermeister in Stadtkreisen kein Kreispolizeiverordnungsrecht haben. Das ist aber nicht nötig, denn nach § 28 PVG können sie Orts-Pol.VO. erlassen. Kreis-Pol.VO. können also nur die Landräte erlassen.

---

[62]) Rosin Pol.-VO.-Recht S. 212.

Hier ist aber eine grundlegende Änderung gegenüber dem bisherigen Zustande eingetreten. Bisher konnte der Landrat nach § 142 LVG nur für mehrere Amtsbezirke oder Ortspolizeibezirke oder für Teile derselben, die verschiedenen Amtsbezirken angehörten, Pol.VO. erlassen. Der § 27 Abs. 1 Satz 1 PVG gibt ihnen jetzt ganz allgemein das Recht, auch für einzelne Ortspolizeibezirke Pol.VO. zu erlassen. Das hat seinen Grund darin, daß man den Ortspolizeibehörden grundsätzlich das VO.-Recht entzogen hat und nur solchen Gemeinden, Ämtern und Amtsbezirken mit mehr als 5000 Einwohnern dieses Recht belassen hat. Daher spricht § 27 Abs. 1 Satz 2 PVG auch aus, daß das VO.-Recht des Landrats für diese Ortspolizeibezirke nicht gilt.

Soweit diese Ortspolizeibehörden nach § 28 noch das VO.-Recht haben, können sie Pol.VO. erlassen wie bisher[63]).

Soweit staatliche Polizeibehörden bestehen oder bestellt werden, können diese nach § 29 PVG natürlich auch für ihren ganzen Bezirk oder auch für Teile desselben Pol.VO. erlassen.

Eine Besonderheit gilt noch für Berlin. Der Polizeipräsident ist gleichzeitig Landes-, Kreis- und Ortspolizeibehörde und kann also auch Landes-, Kreis- oder Ortspolizei.VO. erlassen. Hier kann nun der Grundsatz, daß die höhere Polizeibehörde erst dann zuständig ist, wenn die Zuständigkeit der niederen Behörde räumlich nicht mehr ausreicht, nicht zur Anwendung kommen, denn es handelt sich ja immer um denselben räumlichen Bezirk. Hier ist also für den Erlaß einer Landes-, Kreis- oder Orts-Pol.VO. nur die formelle Zuteilung einer Angelegenheit zur landes-, kreis- oder ortspolizeilichen Zuständigkeit maßgebend, während sonst die Landes- und Kreispolizeibehörden auch formell den Ortspolizeibehörden zur Erledigung überlassene Angelegenheiten regeln können, soweit die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörde räumlich nicht ausreicht.

Zur Frage des räumlichen Geltungsgebietes von Pol.VO. gehört auch die weitere Frage, welchen Einfluß die Gebietsänderung eines Polizeibezirkes auf die bestehenden Pol.VO. ausübt. § 39 PVG bringt hier eine positive Regelung einer alten und bisher noch nicht entschiedenen Streitfrage. Hier standen sich die Meinungen des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts gegenüber.

Das Kammergericht[64]) vertritt die Meinung, daß eine Polizei-

[63]) OVG Bd. 18 S. 302 und in PrVBl Bd. 11 S. 191.
[64]) KG 20 C 58, 27 C 50, 34 C 1, 4; KG in DJZ 1907 S. 414.

behörde nur für ihren jeweiligen Polizeibezirk eine Pol.VO. erlassen könne. Wird dieser Bezirk durch Eingemeindung erweitert, so bleiben die Pol.VO. sowohl des eingemeindenden wie des eingemeindeten Bezirkes weiter in Kraft und bedürfen erst einer neuen Pol.VO. des eingemeindenden Bezirkes, wenn diese auch für den eingemeindenden Bezirk Geltung erlangen sollen[65]). Dieser Ansicht hatte sich auch das Reichsgericht angeschlossen[66]).

Dagegen steht das Oberverwaltungsgericht auf dem Standpunkt, daß die Pol.VO. des eingemeindenden Bezirkes ipso jure sich auf die eingemeindeten Bezirke ausdehnen und die VO. dieses Bezirkes einfach außer Kraft treten. Die örtliche Geltung beschränke sich nicht auf den zurzeit des Erlasses einer Pol.VO. bestehenden Polizeibezirk, sondern es gelte für den jeweils im Anwendungsfalle bestehenden Polizeibezirk. Allerdings hielt das OVG in letzter Zeit nur noch grundsätzlich an diesem Standpunkt fest und machte hiervon zahlreiche Ausnahmen[67]). Wenn eine Pol.VO. Sonderrecht für einen bestimmten Teil eines Polizeibezirks bildet oder besonders geartete Verhältnisse eines Bezirkes in einer solchen Weise regelt, daß eine Ausdehnung auf den Gebietszuwachs als ausgeschlossen angesehen werden muß, so kann sich diese Pol.VO. auch nicht auf den eingemeindeten Bezirk ausdehnen[68]).

Diese verschiedenen Standpunkte der obersten Gerichte führten zu unhaltbaren Zuständen, denen man dadurch zu entgehen suchte, daß man bei Eingemeindungen in den Eingemeindungsverträgen sofort festlegte, welche VO. sich auf den eingemeindeten Bezirk ausdehnen sollten und welche nicht, und daß man praktisch meist eine neue Verkündung der sich erstreckenden VO. vornahm. Die Kompromißregelung des OVG war für die Untertanen besonders unhaltbar. Man konnte es dem Einzelnen doch nicht zumuten, daß er wissen sollte, welche VO. nun eigentlich gelten sollte und

---

[65]) Gerland Pol. VO.-Recht S. 75,
Gerland, Verw. Archiv Bd. 18 S. 97,
Friedrichs, Grundzüge S. 147.

[66]) RGZ Bd. 28 S. 305, Bd. 48 S. 275; ebenso: Delius in PrVBl Bd. 22 S. 334, Jebens in PrVBl Bd. 22 S. 508 u. 512, Neuwiem, Zweckverbände S. 149, Rosin, Pol. VO.-Recht, S. 212, Wolff, Pol. VO.-Recht, S. 29.

[67]) OVG 6/218, 13/75, 16/281, 24/121, 37/405, OVG in Preuß. VBl 10/358, 12/305, 25/590 ff., ebenso Hippel Handb. d. Pol. Verw. S. 55.

[68]) Stier-Somlo, Handb. Komm. VuVR I S. 178,
ders. Handb. Komm. Verf. Recht S. 198 ff.,
ders. Festgabe f. d. OVG S. 155 ff.,
ders. in Stengel-Fleischmann Wörterbuch S. 46,
Friedrich J., Handb. Komm. VuVR Teil I S. 148.

welche nicht. Eine klare und eindeutige Regelung war also unbedingt erforderlich, ganz gleich, ob man nun sagte, daß entweder alle Pol.OV. ipso jure Geltung im eingemeindeten Bezirk erlangen, oder ob man vorschrieb, daß eine neue Verkündung immer nötig sei. Das Gesetz hat in § 39 PVG den ersten Weg gewählt und somit sich für das OVG entschieden. Es hat aber auch in richtiger Erkenntnis der Wichtigkeit die Kompromisse und Zugeständnisse des OVG gegenüber dem Standpunkt des KG restlos beseitigt.

Bei einer Eingliederung eines neuen Gebietsteiles in einen bestehenden Polizeibezirk treten die Pol.VO. dieses Gebietsteiles sofort außer Kraft und die Pol.VO. des aufnehmenden Polizeibezirks erlangen ipso jure für den ganzen Umfang des erweiterten Polizeibezirks Geltung. Soweit natürlich Pol.VO. ausdrücklich nur für einen bestimmten Teil des früheren Polizeibezirkes gelten, wie z. B. eine Verkehrsregelung in einer bestimmten Straße usw., können diese nicht auch im eingemeindeten Gebietsteile wirksam werden. Das ändert aber nichts an dem Grundsatz. Solche Pol.VO. gelten zwar als Pol.VO. des ganzen Bezirkes, ihre Wirksamkeit erstreckt sich aber nur auf den Teil, für den sie ausdrücklich erlassen sind. Das beruht aber auf dem Grundsatz, daß die Polizeibehörden auch für Teile ihres Polizeibezirks Pol.VO. erlassen können. Eine Durchbrechung des Grundsatzes des § 39 PVG kann hier nicht vorliegen.

Eine weitere Neuerung bringt § 39 Abs. 2 PVG. Wenn aus einzelnen Polizeibezirken oder Teilen von solchen ein neuer Polizeibezirk gebildet wird, so ist die neue Polizeibehörde nicht mehr identisch mit der alten. Es gibt daher keine Polizeiverordnungen, die sich auf die anderen Gebietsteile ausdehnen könnten. Daher müssen für diesen neuen Polizeibezirk auch ganz neue Pol.VO. erlassen werden. Da aber von heute auf morgen der Erlaß sovieler neuer Pol.VO. unmöglich ist, bis zum Erlaß der neuen Pol.VO. aber eine Regelung bestehen muß, bleiben die alten Pol.VO. für ihren Gebietsteil vorläufig weiter bestehen und treten erst 6 Monate nach der Neubildung des neuen Polizeibezirks außer Kraft. Inzwischen hat die neue Polizeibehörde hinreichend Zeit, um die erforderlichen neuen Polizeiverordnungen zu erlassen.

4.) Übertragung des Verordnungsrechts auf nachgeordnete Behörden.

Das Recht, Pol.VO. zu erlassen, ist in den §§ 25 bis 29 PVG festgelegt. Damit ist in Anlehnung an den bisherigen Rechtszustand auch zugleich zum Ausdruck gebracht, daß dieses VO.-Recht ein ausschließliches ist. Den einzelnen Behörden steht es nicht frei, dieses Recht auf die nachgeordneten Behörden zu übertragen [69]).

Man hat den kleineren Polizeibehörden das VO.-Recht absichtlich genommen,, um die Zahl der verordnungsberechtigten Behörden einzuschränken. Wenn die Behörden nun aber ihr Recht weiter übertragen könnten, so wäre diese ganze Regelung illusorisch. Außerdem reicht das VO.-Recht einer Polizeibhörde nur so weit, wie es das Recht der untergeordneten Behörde nicht beeinträchtigen würde. Soweit eine Regelung nur für einen einzigen Polizeibezirk oder einen Teil desselben in Frage kommt, kann die höhere Behörde nicht mehr handelnd eingreifen, sondern muß dies der untergeordneten Behörde überlassen, soweit diese ein eigenes Verordnungsrecht hat.

Hiervon scharf zu trennen ist der Vorbehalt einer Pol.VO. und die Feststellung einer nach lokalen Verhältnissen differenzierten Ausgestaltung einer bereits bestehenden Norm.

Durch den Vorbehalt wird der untergeordneten Behörde kein neues Recht übertragen, sondern es wird ihr nur eine kraft eigenen Rechts bereits bestehende Befugnis ausdrücklich überlassen, die ihr sonst durch die abschließende Regelung einer bestimmten Materie durch eine übergeordnete Behörde verloren gegangen wäre.

Auch bei der Feststellung einer differenzierten Ausgestaltung erhält die nachgeordnete Behörde kein Recht zum Erlaß von Pol.VO. übertragen, sie hat vielmehr nur eine bereits bestehende Rahmenverordnung durch die nach Ort, Zeit, Maß und Art der örtlichen Verhältnisse bedingten verschiedenen Bestimmungen zu ergänzen. Diese Feststellungen sind keine Pol.VO., sondern allgemeine Anordnungen im Sinne des § 58 PVG. Da sie allgemein verbindliche Vorschriften sind, müssen sie in der Form des § 58 b PVG ergehen.

---

[69]) Die nachgeordnete Polizeibehörde hat auch kein Vertretungsrecht, wie sich aus § 12 Abs. 2 PVG ergibt.

5.) Anweisungsrecht.

Ebenso wie die übergeordnete Behörde ihr Verordnungsrecht nicht an eine nachgeordnete Behörde übertragen kann, kann sie auch nicht das VO.-Recht der nachgeordneten Behörde an sich ziehen und es selbst ausüben [70]). Dieser Satz ergibt sich aus denselben Gründen. Er ist aber nicht ganz streng durchgeführt. Nach dem Satze, daß das Pol.VO.-Recht der höheren Behörde dann eintritt, wenn das der nachgeordneten Behörde räumlich nicht mehr ausreicht, kann die höhere Behörde Pol.VO. auch für die Gebiete erlassen, an denen mehr als ein untergeordneter Polizeibezirk beteiligt sind. Da diese VO. auch für die kleinsten Teilgebiete solcher Bezirke erfolgen können, ist theoretisch die Möglichkeit gegeben, daß eine höhere Behörde das VO.-Recht einer nachgeordneten Behörde an sich zieht, indem sie eine VO. für diesen Bezirk und einen wenn auch noch so kleinen Teil eines benachbarten Bezirkes erläßt.

Abgesehen hiervon, haben aber die höheren Behörden kraft ihres Aufsichtsrechtes einen gewissen Einfluß auf den Erlaß von Pol.VO. der nachgeordneten Behörden. Sie können dabei einmal die untergeordnete Behörde zum Erlaß einer bestimmten Verordnung anhalten oder sie am Erlaß einer solchen VO. verhindern. Um eine größere Einheitlichkeit der Pol.VO. zu erzielen, können sogar Muster-Pol.VO. erlassen werden. Allerdings ist dabei zu beachten, daß alle Polizeibehörden an die Zustimmung von Selbstverwaltungsorganen gebunden sind, auf die die Aufsichtsbehörden keinen Einfluß haben. Dasselbe gilt jetzt auch für die Aufhebung von Pol.VO., da diese durch neue Pol.VO. der verordnenden Behörde zu erfolgen hat. Es steht also nicht ohne weiteres im Belieben der höheren Behörde, auf die Verordnungstätigkeit der nachgeordneten Behörden durch ihr Anweisungsrecht einzuwirken.

Auch ist das Anweisungsrecht nur eine innerdienstliche Angelegenheit, deren Nichtbefolgung, soweit der betr. Beamte nicht nur durch die Verweigerung der Zustimmung des Selbstverwaltungsorgans daran gehindert wird, diesen disziplinarisch strafbar macht. Dritte können aber aus solchen Anweisungen keine Rechte herleiten.

Außerdem haben die unteren Polizeibehörden vor Erlaß einer Pol.VO. diese der übergeordneten Behörde vorzulegen, damit geprüft wird, ob die zu erlassende VO. nicht ungültig

---

[70]) Vergl. auch § 12 Abs. 1 PVG.

ergeht. Diese Genehmigung der vorgesetzten Behörde ist zwar eine rein innerdienstliche Angelegenheit, die auf die Gültigkeit der betr. Pol.VO. keinerlei Einfluß hat. Die höhere Polizeibehörde kann aber Verstöße gegen die Vorlegungspflicht disziplinarisch verfolgen. Sie hat sich auch darüber schlüssig zu werden, ob nicht eine Verordnung desselben Inhalts für ein größeres Gebiet geboten erscheint, und wenn dies der Fall ist, eine entsprechende Pol.VO. von sich aus zu erlassen.

IV. Der Erlaß von Polizeiverordnungen.

1.) Mitwirkung anderer Stellen.

Das Recht zum Erlaß von Pol.VO. steht ausschließlich den Polizeibehörden zu. Sie allein haben den Wortlaut der VO. festzustellen und die Publikation zu bewirken. Aus dem Wesen der Pol. VO. ergibt sich nicht, daß irgend eine Mitwirkung oder gar Zustimmung eines anderen Organs erforderlich ist. Wenn trotzdem durch das Gesetz eine solche Mitwirkung vorgeschrieben wird, so beruht das auf dem Gedanken, daß man einmal einen Mißbrauch der Polizeigewalt durch die Polizeibehörden verhindern und andererseits den Vertretungen der Staatsbürger bei der Ausübung der Verwaltung eine gewisse Mitwirkung geben wollte.

Die Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane, ob sie nun in Form der Beratung, der Mitberatung, vorheriger Anhörung oder der Zustimmung besteht, bezieht sich nur darauf, ob eine bestimmte Pol.VO. erlassen w e r d e n solle, am Erlaß selbst sind sie nicht beteiligt. Selbst wenn die Mitwirkung erfolgt ist, braucht die Polizeibehörde eine solche VO. nicht zu erlassen.

Die Mitwirkung setzt aber voraus, daß den mitwirkenden Organen die VO. in ihrem genauen, zu erlassenden Wortlaut vorgelegt wird. Es genügt nicht, daß die Polizeibehörde ihnen den Inhalt nur im allgemeinen mitteilt.

Die Initiative zum Erlaß einer Polizeiverordnung hat aber immer nur von der Polizeibehörde auszugehen. Die mitwirkenden Stellen haben kein eigenes Intiativrecht, aber sie können natürlich die Polizeibehörden um Erlaß einer bestimmten Pol.VO. ersuchen und ihnen solche Pol.VO. vorschlagen. Ohne die erforderliche Mitwirkung darf aber eine Pol.VO. nicht erlassen werden, soweit nicht eine Ersetzung der Mitwirkung vorgesehen ist.

a) Zustimmung.

Durch Entziehung des Verordnungsrechts der unteren Polizeibehörden und durch die Möglichkeit, die Polizeigewalt im weiteren Umfange als bisher statt durch den Bürgermeister durch einen besonderen Beamten ausüben zu lassen, hat man zwar das Selbstverwaltungsrecht zum Teil stark geschmälert. Andererseits hat man es aber bedeutend erweitert. Nach dem Gesetz ist zum Erlaß von Pol.VO. stets die Zustimmung eines Selbstverwaltungsorgans nötig. Nach dem bisherigen Recht war bei Ortspolizeiverordnungen eine Zustimmung der Gemeinde-Vertretung nur bei VO. über Gegenstände der landwirtschaftlichen Polizei nach § 7 PVG vom 11. 3. 1850 und eine Zustimmung des Gemeinde-Vorstandes bei VO., soweit sie nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehörten, nach § 143 LVG erforderlich. Soweit es sich um sicherheitspolizeiliche Maßnahmen handelte, genügte die Beratung mit dem Gemeindevorstand nach § 5 PVG vom 11. 3. 1850. Hierbei verstand man unter Sicherheitspolizei die Sicherheitspolizei im engeren Sinne im Gegensatz zur sogenannten Verwaltungspolizei. Sicherheitspolizei in diesem Sinne bedeutete die Tätigkeit, die den Schutz der Allgemeinheit oder des Einzelnen vor dem bösen Willen der Menschen bezweckte.

Hier geht das PVG viel weiter, indem es regelmäßig die Zustimmung vorschreibt und zwar einheitlich immer durch den Gemeindevorstand.

Ebenso waren bisher die Minister nach § 136 LVG beim Erlaß von Pol.VO. völlig frei. Da man ihnen jetzt ganz allgemein das VO.-Recht eingeräumt hat, war auch hier eine Sicherung nötig. Man fürchtete, daß sonst die Minister ihr VO.-Recht dazu mißbrauchen könnten, Bestimmungen, für die sie im Landtag nicht die für Gesetze nötige Zustimmung erlangen könnten, einfach durch Pol.VO. einzuführen. Daß aus diesem Grunde die Mitwirkung irgend eines Organs für die ministeriellen Pol.VO. eingeführt werden müsse, darüber war man sich klar. Nur gingen die Meinungen auseinander, wem man dieses Recht einräumen sollte. Es tauchte vorübergehend der Gedanke auf, einen besonderen Staatsausschuß für ganz Preußen, wie die Provinzialräte und Bezirks- und Kreisausschüsse für die Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise, zu bilden. An bestehenden Organen kamen nur der Staatsrat und der Landtag in Frage. Vereinzelt glaubte man, gänzlich von einer solchen Mitwirkung absehen zu können, da die politische Bindung

der Minister durch Artikel 57 PrVU ausreiche, um die Minister am Erlaß von VO. zu verhindern, die dem Landtag nicht genehm seien [71]). Die Mehrheit verlangte aber stärkere Garantien. Ein Teil wollte dem Staatsrat die Zustimmung übertragen, da er ohnehin sich mit den Ausführungsverordnungen der Minister zu befassen habe, die sie zu den Gesetzen erlassen. Sie seien auch nichts anderes, als delegierte Gesetzgebungsbefugnisse, lägen also auf derselben Linie wie Pol.VO. [72]). Abgesehen von der falschen Annahme, daß Pol.VO. auch jetzt noch auf delegierten Gesetzgebungsbefugnissen beruhen, wurde diese Regelung deshalb abgelehnt, weil sie unzweckmäßig gewesen wäre. Die Pol.VO. der Minister müssen dem Staatsrat sowieso vorgelegt werden, denn nach Art. 31 PrVU ist er gerade zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates gebildet und nach Art. 40 Abs. 1 PrVU ist er über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem laufenden zu halten, es müssen ihm also die VO. vorgelegt werden. Wenn man ihm nun ein Mitbestimmungsrecht eingeräumt hätte, so hätte das im Rahmen von Art. 40 Abs. 4 PrVU geschehen müssen. Einem Verlangen des Landtages auf Aufhebung einer solchen VO. hätten die Minister erst nach erneuter Stellungnahme des Staatsrates nachkommen können [73]). Eine solche Regelung war nicht erwünscht. Daher übertrug man das Mitwirkungsrecht gleich dem Landtag. Die hierbei geäußerte Ansicht, daß eine solche Regelung keinen Eingriff der Legislative in das Gebiet der Exekutive darstelle, da das VO.-Recht Sache der Legislative sei [74]), ist ebenso unrichtig, wie die andere Ansicht, daß es einer eingehenden Prüfung dieser Regelung bedürfe, „weil damit ein Vorgang geschaffen würde, wo der Landtag als Träger der Legislative in die Exekutive einzudringen beginne“ [75]). Die erste Ansicht beruht auf dem alten Fehler, daß man nicht einsieht, daß das Polizei-VO.-Recht kein delegiertes Gesetzgebungsrecht ist, sondern auf der Polizeihoheit beruht. Die zweite Ansicht macht den Fehler, daß sie im Parlament nur den Träger der Legislative erblickt. Wenn auch das Gesetzgebungsrecht das vornehmste Recht des Landtages ist, so schließt das doch ebenso wenig aus, daß er Geschäfte der Ver-

---

[71]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 375.
[72]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 410.
[73]) Landtagsprotokolle 234. Sitzg. Sp. 20 337.
[74]) dto. 234. Sitzg. Sp. 20 407.
[75]) dto. 234. Sitzg. Sp. 20 337.

waltung besorgt, wie es umgekehrt nicht ausgeschlossen ist, daß ein Verwaltungsorgan ein Gesetzgebungsrecht delegiert erhält.

Allerdings besteht für die Mitwirkung des Landtages beim Erlaß von Pol.VO. der Minister eine Besonderheit gegenüber allen anderen Mitwirkungsorganen. Der Landtag hat nicht vorher zuzustimmen, sondern ihm sind die erlassenen VO. unverzüglich vorzulegen und auf Verlangen nach § 25 Abs. 2 PVG wieder aufzuheben.

Alle anderen Pol.VO. der anderen Polizeibehörden bedürfen vorheriger Zustimmung der Selbstverwaltungsorgane. Die Pol. VO. der Oberpräsidenten bedürfen der Zustimmung des Provinzialrats nach § 25 Abs. 4 Satz 1 PVG, die Pol.VO. der Regierungspräsidenten und die Landespolizeiverordnungen des Polizeipräsidenten von Berlin bedürfen der Zustimmung des Bezirksausschusses nach § 26 Abs. 3 Satz 1 PVG. Ursprünglich sollten alle Pol. VO. des Polizeipräsidenten von Berlin der Zustimmung des Bezirksausschusses bedürfen und der Magistrat von Berlin nur gehört werden. Mit Recht wandte man sich gegen diese Entrechtung des Magistrats von Berlin, dem dadurch das Recht genommen worden wäre, das alle anderen Städte haben. Durch Anfügung des Absatzes 4 im § 26 PVG, wonach Kreis- und Orts-Pol.VO. des Polizeipräsidenten von Berlin der Zustimmung des Magistrats bedürfen, erreichte man eine Angleichung an den allgemeinen Rechtszustand.

Auch bei der Zustimmung zu den Kreis-Pol.VO. ergaben sich Meinungsverschiedenheiten. Die Regierungsvorlage sah vor, daß die Kreis-Pol.VO. der Kreispolizeibehörden der Zustimmung des Kreisausschusses bedürfen sollten, nur soweit eine solche Verordnung nur für eine einzelne Gemeinde Geltung haben sollte, sollte vorher der betr. Gemeindevorstand gehört werden. In der ersten Lesung wurde der Antrag angenommen, wonach die Zustimmung des Gemeindevorstandes nötig sei, wenn eine VO. nur für eine einzelne Gemeinde gelten solle, „da der Kreisausschuß auf dem Lande wegen seiner Zusammensetzung die städtischen Belange nicht genügend berücksichtige“ [76]).

Dadurch war der völlig neue Zustand geschaffen, daß zwei verschiedene Organe zuzustimmen hätten. Das wurde deshalb in der zweiten Lesung auch sofort wieder beseitigt. Da auch das Kreis-Pol.VO.-Recht der Polizeibehörden in Stadtkreisen als überflüssig beseitigt wurde, weil das Orts-Pol.VO.-Recht des § 28 PVG hier-

[76]) Ausschußprotokolle vergl. KKK S. 181.

für ausreicht, ist nur noch der Landrat zum Erlaß von Kreis-Pol. VO. berechtigt. Er bedarf hierzu der Zustimmung des Kreisausschusses und hat vorher den Gemeindevorstand zu hören, wenn die Kreis-Pol.VO. nur für eine einzelne Gemeinde gelten soll. Sofern nach § 28 PVG die Ortspolizeibehörden noch ein Pol.VO.-Recht behalten haben, bedürfen diese der Zustimmung des Gemeindevorstandes, an dessen Stelle bei Bürgermeistereiverfassung der Bürgermeister oder der Gemeindevorsteher mit den Beigeordneten oder Schöffen als Kollegium tritt. (§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 PVG). In Landesteilen mit Amtsverfassung hat die Amtsvertretung, in solchen mit Amtsbezirksverfassung der Amtsausschuß zuzustimmen.

Pol.VO. der staatlichen Polizeibehörden unterliegen nach § 29 Abs. 1 Satz 2 und 3 PVG derselben Regelung.

b.) Nachträgliche Genehmigung.

In Fällen, die keinen Aufschub gestatten, können die Polizeibehörden auch ohne vorherige Zustimmung Pol.VO. erlassen. Für die Pol.VO. der Minister ist eine solche Regelung nicht nötig, da sie sowieso keiner vorherigen Zustimmung bedürfen. Die fehlende Zustimmung muß aber innerhalb bestimmter Frist nachgeholt werden. Bei Kreis- und Orts-Pol.VO. kann, wenn diese nachträgliche Zustimmung nicht innerhalb der bestimmten Frist erteilt oder verweigert wird, die Zustimmung durch das nächst höhere Beschlußorgan auf Antrag der Polizeibehörde ersetzt werden. Wird auch diese Zustimmung verweigert oder nicht innerhalb der bestimmten Frist erteilt, so tritt die VO. mit Ablauf der Frist außer Kraft. Im einzelnen gilt folgendes.

Bei Pol.VO. der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und des Polizeipräsidenten von Berlin als Landespolizeibhörde tritt die Pol.VO., wenn die erforderliche Genehmigung nicht erteilt wird, drei Monate nach dem Tage der Veröffentlichung außer Kraft (§§ 25 Abs. 4 Satz 3, 26 Abs. 3 Satz 3). Alle anderen Pol.VO., zu denen nicht innerhalb von sechs Wochen die Zustimmung erteilt oder innerhalb weiterer sechs Wochen durch die des nächst höheren Beschlußorgans ersetzt wird, treten mit Ablauf von drei Monaten nach dem Tage der Veröffentlichung außer Kraft. (§§ 26 Abs. 4 Satz 3, 27 Abs. 3 Satz 2, 28 Abs. 2 Satz 2, 29 Abs. 2 Satz 2 PVG).

Die fehlende Zustimmung wird bei Pol.VO. des Polizeipräsidenten von Berlin als Kreis- oder Ortspolizeibehörde, der Landräte und der Polizeibehörden in Stadtkreisen durch den Bezirksausschuß, bei Pol.VO. der Ortspolizeibehörden auf dem Lande, in kreisangehörigen Städten und der staatlichen Polizeibehörden durch den Kreisausschuß ersetzt.

c.) Anhörung.

Die Anhörung eines Selbstverwaltungsorgans allein genügt heute nicht mehr, wie bisher nach § 5 PVG vom 11. 3. 1850 bei sicherheitspolizeilichen VO. die Anhörung des Gemeindevorstandes. Nach § 26 Abs. 2 PVG bedarf der Polizeipräsident von Berlin für Landes-Pol.VO. neben der Zustimmung des Bezirksausschusses noch der vorherigen Anhörung des Magistrats von Berlin. Diese Regelung hat man getroffen, um den Magistrat beim Erlaß von Landes-Pol.VO. nicht gänzlich auszuschalten.

Außerdem ist eine Anhörung des Gemeindevorstandes nach § 27 Abs. 2 Satz 2 PVG noch vorgeschrieben beim Erlaß von Kreis-Pol.VO., die nur für eine einzelne Gemeinde gelten sollen. Da man den Polizeibehörden in kleineren Gemeinden das VO.-Recht genommen hat, verlangte man zunächst die Zustimmung der betreffenden Gemeindevorstände. Man kehrte aber doch schließlich zur Regierungsvorlage zurück und gab den Gemeindevorständen nur ein Anhörungsrecht für solche VO., die nur für eine Gemeinde Geltung haben sollen.

Neben diesen vom Gesetz selbst vorgeschriebenen Anhörungen kommt auch noch die Anhörung „anderer Stellen" im Sinne von § 32 e PVG infrage. Hier versteht man unter Stellen nicht nur die im § 26 und 27 genannten Selbstverwaltungsorgane, sondern auch andere Organisationen, deren Beteiligung reichs- oder landesgesetzlich vorgeschrieben ist[77]). Das gilt also für die Anhörung von Berufsgenossenschaften und dergl. mehr.

2.) Die Publikation.

a) Formerfordernisse der Polizei-Verordnungen.

Ein wesentliches Merkmal der Pol.VO. ist die Publikation. Dabei ist zu beachten, daß die Pol.VO. selbst eine bestimmte Form

[77]) Begründung bes. Teil zu § 32, KKK S. 69.

haben und auch in bestimmter Weise verkündet werden muß. Die Formerfordernisse der Pol.VO. waren bisher noch nicht gänzlich gesetzlich festgelegt. Die Bestimmungen hierüber wurden durch Grundsätze der Praxis und Wissenschaft erzeugt.

Der § 140 LVG bestimmte nur, daß VO. der Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten

> „unter der Bezeichnung ‚Polizeiverordnung' und unter Bezugnahme auf die Bestimmungen des § 136, bezw. der §§ 137 oder 138, sowie in den Fällen des § 137 auf die in denselben angegebenen gesetzlichen Bestimmungen"

bekanntzumachen seien. Über die Form der Kreis- und Orts-Pol. VO., von deren Beobachtung ihre Gültigkeit abhängt, hatte nach § 144 Abs. 2 LVG der Regierungspräsident Bestimmungen zu erlassen.

Die von Rechtsprechung und Wissenschaft erarbeiteten Grundsätze hat jetzt das PVG im § 32 gesetzlich fixiert.

Danach müssen Pol.VO. erstens „eine ihren Inhalt kennzeichnende Überschrift tragen". Ihr Inhalt muß möglichst in einem oder mehreren schlagwortähnlichen Ausdrücken wiedergegeben werden, so z. B. „Baupolizeiverordnung" oder „Polizeiverordnung über die Sonntagsruhe" usw.

Zweitens muß die Pol.VO. in der Überschrift ausdrücklich als „Polizeiverordnung" bezeichnet werden. Eine Bezeichnung wie „Bauordnung" oder „Straßenverkehrsordnung" genügt nicht. Die Verordnung muß ausdrücklich als „Baupolizeiverordnung" usw. bezeichnet werden. Dadurch, daß diese Bezeichnung in der Überschrift stehen muß, hat die alte Streitfrage eine Lösung gefunden, ob das Wort „Polizeiverordnung" in der Überschrift selbst enthalten sein müsse oder ob es genüge, wenn dieses Wort in der Präambel stehe. Es genügt also nicht, wenn gesagt wird: „Diese Polizeiverordnung hat die Polizeibehörde aufgrund der und der Bestimmung erlassen".

Drittens muß die Pol.VO. die Gesetzesbestimmungen angeben, „aufgrund deren sie erlassen ist". § 140 LVG schrieb eine ausdrückliche Bezugnahme auf die §§ 136 bis 138 und die im § 137 genannten gesetzlichen Bestimmungen vor. Als solche Bestimmungen kommen heute die §§ 25 ff PVG und die in den Spezialgesetzen enthaltenen Bestimmungen in Betracht. Eine Bezugnahme auf § 14 PVG ist ebenso wenig nötig, wie früher eine solche auf

§ 10 II 17 ALR[78]). Dagegen dürfte auch jetzt Angabe des § 30 PVG nötig sein, wie früher die des § 15 PVG vom 11. 3. 1850 oder § 15 PVO, um sofort erkennbar zu machen, daß eine Prüfung der Frage stattgefunden hat, ob die zu erlassenden Pol.VO. auch nicht im Widerspruch mit höheren Normen stehe[79]).

Viertens muß die Pol.VO. den örtlichen Geltungsbereich enthalten, damit jeder sofort ersehen kann, für welchen Polizeibezirk die Verordnung eigentlich gelten soll. Hier wäre Raum für die Annahme gewesen, daß eine Pol.VO., die diese Angabe nicht enthält, im Zweifel für den ganzen Polizeibezirk der sie erlassenden Behörde gelten soll. In Anbetracht der ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung muß man aber verlangen, daß jede Verordnung die genaue Angabe des Geltungsbereichs enthält.

Auch der § 32 e PVG bringt im allgemeinen den bisherigen Rechtszustand zum Ausdruck. Die Pol.VO. muß also angeben, daß die gesetzlich vorgeschriebene Zustimmung oder Anhörung anderer Stellen erfolgt ist oder daß ein Fall vorliegt, in dem die Pol. VO. vorbehaltlich der in bestimmter Frist nachzuholenden Zustimmung erlassen werden durfte. Auch muß angegeben werden, daß die Zustimmung der höheren Behörde erfolgt ist, wenn die eigentlich zur Zustimmung berechtigte Behörde diese nicht in der vorgeschriebenen Frist erteilt oder verweigert hat. § 32 e PVG entscheidet auch die alte Kontroverse zwischen Kammergericht und Reichsgericht bezüglich der Anhörung von Berufgenossenschaften usw., denn auch diese gehören zu den hier genannten „anderen Stellen". Das KG und RG waren sich zwar darüber einig, daß die Folge der Unterlassung der Anhörung Nichtigkeit der Pol.VO. bedinge. Das RG stand auf dem Standpunkt, daß Bezugnahme auf die entsprechenden §§ genüge, so z. B. auf § 120 e RGO oder § 197 Abs. 3 Allgem. Bergges.[80]). Das Kammergericht dagegen verlangte ausdrückliche Erwähnung, daß die Anhörung auch stattgefunden habe[81]).

Rosin unterschied hierbei vier Arten von Anhörungen[82]). Die Pflicht der Polizeibehörde, andere Stellen zu hören, könne auf reinen Dienstinstruktionen beruhen[83]) oder sich auf Gesetz gründen.

[78]) Kerstiens in „Die Polizei" Bd. 26 S. 504 Nr. 2 c.
[79]) ders. S. 503 Nr. 2 a.
Friedrich J., Handb. Komm. VuVR Bd. 2 S. 190.
[80]) RGStr Bd. 34 S. 368, Bd. 35, S. 263.
[81]) KG 8/140, 21 C 3, 23 C 3, 28 C 3.
[82]) Rosin in DJZ 1905 S. 136.
[83]) Rosin Pol.VO.-Recht S. 226 vor und bei Anmerk. 5.

Die letzte Art zerfällt nach ihm in drei Unterarten. Einmal könne die Pflicht trotz gesetzlicher Bestimmung nach der aus dem Gesetz selbst zu ermittelnden Absicht nur Dienstbefehl sein, der der anzuhörenden Behörde keinen Anspruch auf Anhörung gibt. Zweitens könne die gesetzliche Bestimmung sowohl eine Rechtspflicht der Polizeibehörde, wie einen Rechtsanspruch der anzuhörenden Behörde begründen. Drittens endlich könne eine Rechtspflicht der Polizeibehörde zur Außerkraftsetzung einer Polizeiverordnung bestehen, wenn, wie z. B. bei oktroyierten Polizeiverordnungen, die nachträgliche Zustimmung nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erfolgt ist[84]). Der Einzelne und die Behörde, die mitzuwirken hätte, hätten einen Anspruch auf Außerkraftsetzung[85]).

Der vierte Fall kommt heute nicht mehr in Betracht, da solche Pol.VO. mit Fristablauf ipso jure außer Kraft treten. Für die drei anderen Fälle gilt heute einheitlich, daß für die Polizeibehörden eine Rechtspflicht zur Anhörung besteht, aber die mitwirkenden Behörden und der Einzelne keinen Rechtsanspruch auf die Mitwirkung haben. Sie können die Ungültigkeit der Pol.VO. in einem Streitverfahren nicht geltend machen..

Außerdem muß die Pol.VO. das Datum, unter dem sie erlassen wird, enthalten. Das ist wichig, einmal für alle VO., da sie zeitlich begrenzt sind und nach Zeitablauf ipso jure außer Kraft treten, aber besonders auch für solche Verordnungen, die vorbehaltlich nachträglicher Zustimmung erlassen worden sind.

Weiterhin muß die Pol.VO. noch die Behörde bezeichnen, die sie erlassen hat. Daß der verantwortliche Beamte auch seinen Namen darunter setzt, wie es teilweise verlangt wird, ist aber nicht nötig.

b) Veröffentlichung von Polizeiverordnungen.

Außer den vorstehenden Formerfordernissen ist auch die Form vorgeschrieben, wie die Pol.VO. verkündet werden muß. § 140 LVG bestimmte für Pol.VO. der Minister, Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten, daß sie durch die „Amtsblätter derjenigen Bezirke bekanntzumachen sind, in welchen dieselben Geltung erlangen sollen". Von diesem Grundsatz hatte das Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 9. August 1924 (GS S. 597) eine abweichende Regelung für die Pol.VO. der Minister

[84]) Rosin, Pol. Recht S. 301.
[85]) Rosin, Pol. VO.-Recht S. 302.

gebracht. Pol.VO. waren nach der bisherigen Ansicht Rechts-VO. und unterstanden also diesem Gesetz. Danach waren die VO. der Minister in der Gesetzsammlung, im Preuß. Staatsanzeiger oder in einem der Ministerialblätter zu veröffentlichen. Für die Verkündung von Kreis- und Orts-Pol.VO. hatte nach § 144 Abs. 2 LVG der Regierungspräsident Bestimmungen aufzustellen. Hiervon weicht der § 35 des PVG ab und bringt im wesentlichen eine Vereinheitlichung des Verkündungsrechts.

> „Polizeiverordnungen der Oberpräsidenten und der Landes-, Kreis- und Ortspolizeibehörden sind in den Regierungsblättern, in Berlin in dem Amtsblatte für den Landespolizeibezirk Berlin, zu veröffentlichen. Pol.VO. der Minister sind, soweit sie für den Umfang des Staatengebietes Geltung haben sollen, in der Preuß. Gesetzsammlung zu veröffentlichen. Die übrigen Pol.VO. der Minister sind in den Regierungsblättern derjenigen Regierungsbezirke zu veröffentlichen, innerhalb deren sie Geltung haben sollen; auf die erfolgte Veröffentlichung ist in der Preuß. Gesetzsammlung hinzuweisen. Auf die erfolgte Veröffentlichung von Pol.VO. ist in den amtlichen Kreisblättern oder auf sonstige ortsübliche Weise hinzuweisen",

also durch Einrücken in die Tageszeitungen, Anheften von Plakaten an den für öffentliche Mitteilungen bestimmten Stellen oder auch durch Ausrufen, Ausklingeln usw.

Die Veröffentlichung hat im amtlichen Teile eines Blattes zu erfolgen oder in einer besonderen Beilage. Im letzten Falle ist aber im amtlichen Teil darauf hinzuweisen und das Beiblatt als solches deutlich zu kennzeichnen [86]). Der Abdruck hat im ganzen Wortlaut einschließlich aller Anlagen zu erfolgen [87]).

Sind bei der Veröffentlichung Schreib- oder Druckfehler unterlaufen, so können sie durch einfache Berichtigung beseitigt werden. Handelt es sich dagegen um gewollte Fehler, z. B. absichtlich Bezugnahme auf einen falschen Paragraphen, so ist völlig neue Verkündung der ganzen Verordnung nötig [88]).

Eine nicht in der gehörigen Weise verkündete Pol.VO. ist ungültig. Dasselbe gilt dann, wenn eine bestimmte, zu beachtende Form nicht gewahrt ist. Dann wird nicht nur dieser Teil, sondern

---

[86]) Kerstiens in „Die Polizei" Bd. 26 S. 504 Sp. 2.
[87]) Drews, Preuß. Pol. Recht allgem. Teil S. 94.
[88]) Kerstiens in „Die Polizei" Bd. 26 S. 505 Sp. 1.

die ganze Verordnung nichtig. Soweit also die VO. frühere Bestimmungen beseitigen wollte, bleiben sie bestehen, und wenn die VO. erst nachträglich als nichtig erkannt wird, leben sie wieder auf.

Bestehen Bedenken, ob eine VO. in der gehörigen Form veröffentlicht worden ist, so ist es ratsam, sie noch einmal von neuem zu publizieren. Diese Neuverkündung ist streng zu unterscheiden von der bloßen erneuten Bekanntmachung, die lediglich den Zweck hat, die Vorschrift dem Publikum neu einzuschärfen, aber nie etwaige Fehler heilen kann. Eine Neuveröffentlichung dagegen ist eine völlig neue Publikation, setzt also alle erforderlichen Formvorschriften voraus, genau so wie eine gewöhnliche Publikation. Es ist also erneute Zustimmung der Selbstverwaltungsorgane und etwaige Anhörung von Behörden und Berufsgenossenschaften usw. nötig [89]).

Für das Inkrafttreten von Pol.VO. bestimmte § 141 LVG, daß sie, soweit die VO. selbst nicht einen anderen bestimmten Zeitpunkt hierfür angibt, mit dem achten Tage nach dem Ablauf des Tages in Kraft treten, an dem das betreffende Stück des Amtsblattes ausgegeben ist, in dem die Veröffentlichung erfolgt ist. § 37 PVG bestimmt jetzt, daß Pol.VO., soweit in ihnen nicht ein anderes bestimmt ist, eine Woche nach dem Tage der Veröffentlichung in Kraft treten.

Für die Rechtsgültigkeit einer Pol.VO. ist der Tag der Verkündung maßgebend. Die gesetzliche Grundlage der zu erlassenden Pol.VO. muß also an diesem Tage in Geltung sein. Dasselbe gilt von den Formerfordernissen, die bei Erlaß der Pol.VO. beobachtet werden müssen, und von der Art, in der die VO. zu veröffentlichen sind. Die Bindung der Untertanen durch die VO. tritt aber erst mit dem Tage des Inkrafttretens ein.

V. Geltungsdauer.

1.) Außerkrafttreten von Polizeiverordnungen.

Bisher waren Pol.VO. an keine bestimmte Zeit gebunden. Es konnte in ihnen bestimmt werden, daß sie zu einem bestimmten Zeitpunkt außer Kraft zu treten hätten. Sonst blieben sie aber bestehen, bis sie ausdrücklich aufgehoben oder durch eine anderwei-

[89]) Drews in „DJZ“ 1928 S. 893.

tige Regelung überholt wurden. Die Unmenge der bisher bestehenden Pol.VO. beruhte neben der großen Zahl der zum Erlaß berechtigten Behörden vor allem darauf, daß diese Pol.VO. an keine bestimmte Geltungsdauer gebunden waren. Eine Besserung war vorübergehend dadurch erreicht, worden, daß der M. d. I. durch Beschlüsse vom 14. 1. 1929 (II D 14 — MinBliV S. 360) und vom 20. 2. 30. (II D 17 — MinBliV S. 181) alle vor dem 1. 1. 1890 und dann vor dem 1. 1. 1900 erlassenen Pol.VO. außer Kraft setzte. Darüber hinaus wurde aber der Ruf nach einer zeitlichen Begrenzung der Geltungsdauer immer lauter. Man forderte eine Beschränkung der Geltungsdauer auf wenige Jahre, zumindest aber eine feste zeitliche Begrenzung [90]). Dazu forderte man zum Teil auch eine Aufhebung aller Pol.VO. Es wurde sogar ein besonderer privater Gesetzentwurf veröffentlicht [91]), wonach alle Pol.VO., die vor dem 1. 1. 1928 veröffentlicht waren, spätestens am 31. 12. 28 außer Kraft zu treten hätten und alle nach dem 31. 12. 27 veröffentlichten Pol.VO. spätestens mit Ablauf des auf die Veröffentlichung folgenden zehnten Kalenderjahres außer Kraft treten sollten. Eine solche Regelung wäre aber unmöglich gewesen. Wenn alle Pol.VO. gleichzeitig außer Kraft getreten wären, so wäre eine große Lücke entstanden und die Behörden wären kaum in der Lage gewesen, alle erforderlichen Pol.VO. in absehbarer Zeit neu zu verkünden. Möglich ist nur eine gestaffelte Außerkraftsetzung, wie sie auch § 34 PVG bringt. Es sind sowieso nur noch die nach dem 1. 1. 1900 erlassenen Pol.VO. in Kraft. Nach § 74 PVG sind außerdem am 1. 10. 31 alle Pol.VO. außer Kraft getreten, die bereits länger als 30 Jahre in Kraft waren. Außerdem treten am 1. Oktober 1932 alle Pol.VO. der Ortspolizeibehörden außer Kraft, denen man nunmehr das VO.-Recht genommen hat. Diese Rechtsangleichung war nötig, andererseits mußte man auch den hierfür jetzt berechtigten Behörden ausreichend Zeit lassen, um an Stelle dieser außer Kraft tretenden Verordnungen neue zu erlassen. Im übrigen treten alle Pol.VO. mit Ablauf von 30 Jahren außer Kraft. Ursprünglich wurde eine zeitliche Begrenzung von nur 6 bis 10 Jahren gefordert. Hiergegen wandte sich Grzesinski [92]) aufs Schärfste

---

[90]) Drews, Preuß. Polizeirecht allgem. Teil S. 94,
Drews in „DJZ" 1928 S. 893.

[91]) Entwurf und Begründung eines Gesetzes über die Aufhebung und Gültigkeitsdauer der Pol. VO. im Archiv für Strafrecht und Strafprozeß Bd. 71, 1927 S. 81 ff.

[92]) Grzesinski in PrVBl 1928 S. 3.

und auch nicht mit Unrecht, denn wenn wegen einer notwendigen Anordnung alle 6 bis 10 Jahre oder noch öfter die ganze zum Erlaß einer Pol.VO. erforderliche Maschinerie in Bewegung gesetzt werden muß, so bedeutet das eine unnötige Belastung der Verwaltung. Die Begrenzung auf 30 Jahre ist lang genug, um diesen Einwand zu entkräften. Andererseits ist der Zeitraum auch nicht zu groß, da ja PolVO., besonders wenn man eine frühere Änderung der Verhältnisse als möglich ansieht, selbst eine zeitliche Begrenzung enthalten sollen. Die Bestimmung des § 34 findet naturgemäß keine Anwendung, wenn eine VO. später abgeändert wird, denn die Abänderung hat nach § 37 PVG nur durch neue Pol.VO. zu erfolgen, für die dann vom Zeitpunkt ihres Erlasses die dreißigjährige Frist zu laufen beginnt. Wenn § 34 Abs. 2 sagt, daß die Vorschriften des § 34 Abs. 1 bei VO. des § 37 nicht gelten sollen, so ist das nicht ganz eindeutig. Das kann sich nur auf solche Pol. VO. beziehen, die eine bestehende Pol.VO. aufheben, denn hier ist natürlich nicht gewollt, daß die Aufhebung nach 30 Jahren außer Kraft treten soll, da ja dann der frühere Rechtszustand wieder aufleben müßte, die auf gehobene VO. also wieder in Kraft treten würde. Selbstverständlich gilt § 34 Abs. 2 nicht für Pol.VO., die nur eine Abänderung einer bereits bestehenden Pol.VO. bezwekken.

Außer durch Zeitablauf treten Pol.VO. wie oben erwähnt, auch noch außer Kraft, wenn sie vorbehaltlich nachträglicher Zustimmung erlassen wurden und diese nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erteilt oder verweigert worden ist.

2.) Außerkraftsetzung von Polizeiverordnungen.

Nach § 38 PVG können Pol.VO. der nachgeordneten Behörden durch die Minister oder durch die Regierungspräsidenten außer Kraft gesetzt werden. Dieses Recht stand ihnen schon nach § 145 LVG zu. Weggefallen ist aber das Erfordernis der Zustimmung des Bezirksausschusses bei Außerkraftsetzungen durch die Regierungspräsidenten. Die Außerkraftsetzung ist nach § 38 Abs. 3 PVG in den betr. Regierungsamtsblättern zu veröffentlichen.

Zu § 38 PVG wurde in der ersten Lesung noch der Zusatzantrag gestellt[93]), daß jeder Staatsbürger innerhalb eines Jahres nach

[93]) Antrag Nr. 31, 1. Lesung d. Verf. Aussch., KKK S. 194.

Erlaß einer Pol.VO. Klage auf Ungültigkeit der Pol.VO. erheben können sollte. Dieser Antrag wurde aber abgelehnt, da man sonst eine großzügige Agitation gegen die Polizeibehörden befürchten mußte.

Die Außerkraftsetzung muß sich auf die ganze Pol.VO. erstrekken, denn jede teilweise Außerkraftsetzung kommt einer Abänderung der Pol.VO. gleich. Zur Abänderung sind aber nicht die Minister und die Regierungspräsidenten kraft ihres Aufsichtsrechts, sondern nur die Polizeibehörden berechtigt, die die VO. erlassen haben [94]).

3.) Aufhebung von Polizeiverordnungen.

Nicht zu verwechseln mit der Außerkraftsetzung durch die Minister oder Regierungspräsidenten nach § 38 PVG ist das auf § 11 PVG beruhende Recht der Aufsichtsbehörden, die untergeordneten Behörden anzuweisen, eine Pol.VO. aufzuheben. Diese Behörden haben aber nicht selbst das Recht, Pol.VO. der ihrer Aufsicht unterstellten Behörden aufzuheben, wie sich aus § 12 PVG ergibt. § 12 schließt das Devolutionsrecht der höheren Behörde ausdrücklich für den Erlaß von Pol.VO. aus, wozu nach § 37 PVG auch die Aufhebung von Pol.VO. gehört.

Die Anweisung der höheren Behörde hat nur innerdienstliche Wirkung. Die Aufhebung selbst erfolgt nach § 37 nur durch die Behörde selbst, die die VO. erlassen hat.

Ebenso, wie im Falle der Anweisung nach § 11 PVG jede Polizeibehörde, haben auch die Minister nach § 25 Abs. 2 PVG die Pflicht, die Pol.VO. aufzuheben, wenn es gefordert wird. Da sie aber, mit Ausnahme der Minister, zur Aufhebung der Zustimmung und Anhörung usw. anderer Stellen bedürfen, kann die Aufhebung disziplinarisch nur erzwungen werden, wenn die angewiesene Behörde selbst sich weigert, die zur Aufhebung nötigen Schritte zu unternehmen.

Auch abändern kann nur die Behörde, die die betreffende Pol. VO. erlassen hat. Die nach § 38 PVG zur Außerkraftsetzung berechtigten Behörden können keine Abänderung vornehmen, da dem § 12 PVG entgegen steht. Daneben gilt natürlich der Grundsatz lex posterior derogat priori analog, d. h., eine Aufhebung oder Abänderung einer Pol.VO. durch spätere neue Regelung derselben oder einer übergeordneten Behörde ist jederzeit möglich.

---

[94]) Thoma „Der Polizeibefehl" S. 474.

Die Wirkung der Außerkraftsetzung ist eine andere, als die der Aufhebung und des Außerkrafttretens. Im letzten Falle entsteht eine Lücke. Enthielt dagegen die außerkraftgesetzte Verordnung eine Aufhebung oder Abänderung einer früheren Verordnung, so lebt dieser frühere Rechtszustand wieder auf [95]), soweit nicht § 34 PVG dem entgegensteht, da die Außerkraftsetzung so wirkt, als ob die außerkraftgesetzte Verordnung überhaupt nie bestanden hätte [96]).

VI. Die Kontrollen des Polizeiverordnungsrechts.

Es gibt verschiedene Kontrollen darüber, ob eine Pol.VO. unter Beobachtung aller vorgeschriebenen gesetzlichen Voraussetzungen und Erfordernisse erlassen ist. Hier hat man einmal zu unterscheiden zwischen der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Pol. VO. einerseits und der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit andererseits. Die Nachprüfung kann entweder durch Verwaltungsbehörden oder durch den Richter erfolgen und sich mittelbar oder unmittelbar auf die Pol.VO. erstrecken.

Eine unmittelbare Klage des Einzelnen auf Ungültigkeitserklärung einer Pol.VO., wie bei der Beratung gefordert, ist nicht eingeführt worden, wohl aber kann der Einzelne jederzeit im Wege der Beschwerde auf die Außerkraftsetzung oder Aufhebung einer Pol.VO. hinzuwirken suchen.

1.) Direkte Verwaltungskontrolle.

Die direkte Verwaltungskontrolle erfolgt durch die zur Außerkraftsetzung von Pol.VO. berechtigten Behörden, also nach § 38 PVG durch die Minister und Regierungspräsidenten. Sie haben die Pol.VO. auf Rechtsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit zu prüfen und, wenn eine Rechts- oder Zweckwidrigkeit vorliegt, außer Kraft zu setzen. Hierbei kann man verschiedene Fälle unterscheiden.

Einmal kann eine Verordnung bereits nichtig sein, weil sie den gesetzlichen Anforderungen des objektiven Rechts nicht genügt. Eine solche Verordnung kann im eigentlichen Sinne des Wortes nicht mehr außer Kraft gesetzt werden, da sie noch nie in Kraft

[95]) Thoma „Der Polizeibefehl" S. 472.
[96]) Drews, Preuß. Polizeirecht allgem. Teil S. 93.

war. Im Interesse der Rechtssicherheit hat aber die Feststellung, daß die Verordnung nichtig ist, in Form der Außerkraftsetzung zu erfolgen.

Der zweite Fall, daß eine Verordnung zwar formell und materiell gültig ist, aber durch ihr Bestehen das Recht verletzt[97]), kann heute nicht mehr infrage kommen, da dies nur für solche VO. in Betracht kam, die vorbehaltlich nachträglicher Zustimmung ergingen. Heute treten solche Verordnungen bei Versagung oder Nichterteilung der Zustimmung mit Fristablauf ipso jure außer Kraft und brauchen nicht mehr wie früher außer Kraft gesetzt zu werden.

Aber auch wenn eine Pol.VO. sowohl rechtsbeständig als auch unanfechtbar ist, kann sie außer Kraft gesetzt werden, wenn sie sich als unnötig oder unzweckmäßig erweist.

2.) Indirekte Verwaltungskontrolle.

Neben der direkten Verwaltungskontrolle gibt es auch eine indirekte. Sie liegt dann vor, wenn gegen eine Verfügung im Einzelfalle durch Verwaltungsbeschwerde vorgegangen wird und dabei inzidenter auch die Pol.VO., aufgrund deren die Verfügung ergangen ist, geprüft wird.

Bisher waren gegen polizeiliche Verfügungen entweder die Beschwerde mit anschließender sogenannter Schlußklage nach § 127 LVG oder die sofortige sogenannte Wahlklage nach § 128 LVG gegeben. Das PVG bringt hier eine einheitliche Regelung, indem es die Wahlklage nicht mehr kennt und nur noch die Beschwerde nach § 45 PVG zuläßt. Mit dieser Beschwerde kann nach § 46 PVG die Rechtmäßigkeit und auch die Zweckmäßigkeit einer polizeilichen Verfügung angefochten werden. Gegen die der Verfügung zugrunde liegende Polizeiverordnung selbst richtet sich diese Beschwerde aber nicht. Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Verfügung ist, daß die zugrunde liegende Pol.VO. selbst gültig ist. Insofern findet inzidenter also auch eine Nachprüfung der Pol. VO. statt. Wenn aber auch die Nachprüfung ergibt, daß die Pol. VO. ungültig ist, so hat das doch keinen Einfluß auf diese. Die Pol.VO. selbst kann nicht aufgehoben oder außer Kraft gesetzt werden. Nur wird in einem solchen Falle die Aufsichtsbehörde von sich aus die Gültigkeit der Pol.VO. erneut prüfen und bei Nichtigkeit diese im Wege der direkten Verwaltungskontrolle außer Kraft

[97]) Rosin, Pol. VO.-Recht S. 301.

setzen, wenn die Polizeibehörde, die die Pol.VO. erlassen hat, nicht von sich aus schon diese aufhebt.

Zuständig für diese indirekte Kontrolle ist nach § 47 PVG bei polizeilichen Verfügungen der Ortspolizeibehörden in kreisangehörigen Städten und in Landgemeinden, sofern er nicht selbst Ortspolizeibehörde ist, der Landrat, bei Verfügungen der Ortspolizeibehörden in Stadtkreisen, der Landräte als Ortspolizeibehörden, der staatlichen Polizeibehörden und der Kreispolizeibehörden der Regierungspräsident, bei Verfügungen des Oberbürgermeisters von Berlin und des Polizeipräsidenten von Berlin als Orts- und Kreispolizeibehörde der Oberpräsident von Berlin und bei Verfügungen der Regierungspräsidenten und des Polizeipräsidenten von Berlin als Landespolizeibehörde der Oberpräsident.

Auch gegen Polizeistrafverfügungen aufgrund von Pol.VO. gibt es neuerdings eine indirekte Verwaltungskontrolle in Form der Beschwerde an die unmittelbar vorgesetzte Polizeibehörde nach § 62 PVG. Bisher gab es gegen Polizeistrafverfügungen nur den Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 413 StrPO, obwohl § 413 Abs. 3 StrPO diese ausdrücklich vorsieht. Auch durch diese Beschwerde kann die Gültigkeit einer Pol.VO. inzidenter geprüft werden und es gilt dann das oben für die Verwaltungsbeschwerde des § 45 PVG Gesagte analog.

3.) Direkte Rechtskontrolle.

Der Richter hat sich grundsätzlich nur mit der Subsumption eines bestimmten einzelnen Falles unter eine abstrakte Norm zu befassen[98]). Daher könnte man auf den Gedanken kommen, daß der Richter mit der Gültigkeit einer Pol.VO. selbst sich nie unmittelbar zu befassen habe. Trotz wiederholter Forderung[99]) hat das PVG keine direkte Rechtskontrolle gegenüber Pol.VO. geschaffen, die dem Einzelnen das Recht geben würde, die Nachprüfung der Gültigkeit einer Pol.VO. unmittelbar zu verlangen. Eine direkte Rechtskontrolle besteht aber insoweit, als Landesrecht, zu dem die Pol.VO. gehören, nicht im Widerspruch mit dem Reichsrecht stehen darf. Daher haben in Zweifelsfällen sowohl die Reichs- wie die Landeszentralbehörden nach Art. 13 Abs. 2 RV und dem hierzu ergangenen Ausführungsgesetz vom 8. 4. 1920 die Möglichkeit, eine solche Pol.VO. durch das Reichsgericht auf ihre Vereinbar-

[98]) Rosin, Pol.-Recht S. 282.
[99]) Waldecker in „Die Justiz" 1931 Bd. 6 S. 519.

keit mit dem Reichsrecht und somit auch unmittelbar ihre Gültigkeit prüfen zu lassen.

4.) Indirekte Rechtskontrolle.

Vor allem aber gibt es noch eine mittelbare Rechtskontrolle von Pol.VO. Diese kann sich der Natur der Rechtskontrolle entsprechend nur auf die Rechtsgültigkeit einer Pol.VO. erstrecken. Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Pol.VO. unterliegen dagegen nicht der Nachprüfung [100]). Dabei hat der Richter nicht nur nachzuprüfen, ob die VO. in der vorgeschriebenen Form erlassen und ordnungsmäßig verkündet worden ist, sondern auch, ob die gesetzlichen Grundlagen für den Erlaß dieser VO. vorlagen.

Diese Kontrolle kann durch den Straf-, Zivil- und auch den Verwaltungsrichter erfolgen.

Die Nachprüfung des Strafrichters kommt nur infrage, wenn gegen einen Polizeistrafbefehl der Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 413 StrPO gestellt ist.

Der Zivilrichter hat bei Prüfung des § 823 BGB Gelegenheit, die Gültigkeit einer Pol.VO. zu prüfen, da diese auch zu den „Schutzgesetzen" gehören.

Endlich kommt noch das Prüfungsrecht des Verwaltungsrichters nach § 49 PVG in Betracht, wenn gegen einen abweisenden Beschwerdebescheid Klage erhoben wird. Allerdings hat der Staatsrat hier noch den § 50 Abs. 2 PVG eingefügt [101]), wonach eine unrichtige Anwendung der geltenden Gesetze auch dann vorliegt, wenn die Tatsachen nicht gegeben sind, die ein Einschreiten der Behörde gerechtfertigt haben würden.

---

[100]) Rosin, Pol. VO.-Recht S. 283.
[101]) Gutachten des Staatsrats vom 15. 1. 31. Landtagsdrucksache Nr. 5933.

Lebenslauf.

Ich, Günter May, wurde am 26. Oktober 1908 als Sohn des Konrektors Richard May in Görlitz geboren. Ich bin evangelischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit. In meiner Heimatstadt besuchte ich die Volksschule, das städtische Gymnasium und das Real-Reformgymnasium. An dieser Anstalt bestand ich am 25. März 1927 die Reifeprüfung. Im Sommer 1927 begann ich mit dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften, und zwar studierte ich vom S.S. 1927 ab bis zum W.S. 1928/29 einschließlich in Berlin, im W.S. 1929/30 in Göttingen und vom S.S. 1930 ab bis zum S.S. 1931 in Breslau. Am 25. Juli 1931 bestand ich vor dem juristischen Prüfungsamt des Oberlandesgerichts in Breslau mein erstes juristisches Staatsexamen. Seit 2. November 1931 bin ich Gerichtsreferendar. Am 28. Februar 1933 bestand ich die mündliche Doktorprüfung.